УДК 35.072

Г. І. Груба,
д. держ. упр., Голова правління ВАТ "Крименерго"

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Визначено основні форми участі антимонопольних органів у процесі приватизації. Досліджено аспекти взаємодії територіальних відділень антимонопольних органів з органами державної влади в процесі здійснення контролю.

The basic forms of participation of antimonopoly organs are certain in the process of privatization. The aspects of co-operation of territorial separations of antimonopoly organs are explored with public authorities in the process of realization of control.

Ключові слова: демонополізація, органи державної влади, розвиток конкуренції, суб'єкти національного ринку, функціонування.

ВСТУП

Розвиток конкуренції ринкових сил є важливою й життєво необхідною передумовою сталого економічного зростання в Україні, забезпечення якої є одним із головних пріоритетів держави. Державне втручання у ринкові процеси є неминучим у випадку розвитку монополістичних тенденцій, що ведуть до неефективної конкуренції. "Втручаючись у ринковий механізм, держава має збалансувати: з одного боку, об'єктивну вимогу до суб'єктів господарювання щодо дотримання ними певних правил поведінки та взаємодії, а з іншого — забезпечення гарантії реалізації економічних свобод для всіх суб'єктів господарювання" [1, с. 5]. Через політику держава у сфері конкурентних відносинах здатна впливати на розвиток національної економіки.

Конституційно-правова практика України та інших країн світу свідчить, що взаємовідносини органів державної влади можуть відбуватись як в правових формах, що прямо закріплені в нормах Конституції та законів, так і в неформальних (неправових), які конституційно-правовими нормами не регламентуються, хоча й з них випливають [2, с. 117—120]. Вважаємо, що їх виділення та аналіз сприятиме найбільш глибокому та всебічному вивченню взаємовідносин, що складаються між міністерствами та іншими органами виконавчої державної влади. Прикладами організаційних взаємовідносин, зокрема, можуть бути контрольні повноваження комітетів та підкомітетів, а також широка практика неформальних контактів, що мають місце у взаєминах між гілками влади в цій країні. В Україні прикладами неформальних взаємовідносин можна вважати систематичні зустрічі глави держави з керівництвом парламенту, з окремими політичними діячами, міністрами, наради тощо. Що стосується взаємовідносин органів державної влади, то, на наш погляд, під їх предметом слід розуміти конкретні суспільні відносини, в межах яких органи державної влади вступають у відносини один з одним.

Зокрема, деякі науковці вбачають взаємодію як закономірний, суттєвий і надзвичайно активний вид зв'язку, залежність або відношення між об'єктивними явищами. Вона відбувається не тільки між відносно цілісними елементами, які утворюють кожне окремо визначену матеріальну (для соціальних систем — соціальну) одиницю, але й всередині цих явищ, між їх окремими сторонами, властивостями чи якостями. Саме характер зв'язку, прямий або опосередкований, кількісний або якісний, змістовний або формальний тощо зумовлює сутність і результати взаємодії. Таким чином взаємодія віддзеркалює у будь-якому соціальному явищі його сутність і структуру, зміст і форми, зумовлює логічну та історичну послідовність процесу розвитку. Виступаючи необхідною передумовою, чинником і рівною мірою закономірним підсумком стану відносного спокою, взаємодія зазвичай веде до неминучих постійних і динамічних змін. Вони можуть відбуватися або у формі поступового еволюційного розвитку, або у формі його перериву, революційного переходу до іншого якісного стану [3, с. 74—81].

Тому дослідження взаємодії територіальних відділень АМКУ з органами державної влади в процесі здійснення контролю є основним чинником розвитку конкурентного середовища в національній економіці.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні засади державної політики в галузі антимонопольного регулювання, державного управління, структурних перетворень та розвитку економіки представлені доробками вчених: Л. Абалкіна, В. Абрамова, І. Дахно, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, А. Мельник, М. Мниха, С. Нікітіна, Ж. Поплавської, І. Стародубровської, В. Цапелика та ін. Проблемам функціонування господарських систем в сучасних умовах присвячені праці: Дж. Деніелса, Е. Долана, Дж. Каттана, К. Макконела, Х. Рандака, Дж.Сакса, П. Самуельсона.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити основні форми участі антимонопольних органів у процесі приватизації;

— дослідити аспекти взаємодії територіальних відділень антимонопольних органів з органами державної влади в процесі здійснення контролю.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Взаємодія територіальних відділень АМКУ з органами державної влади почалася практично з першого року роботи комітету (відділення), що було зумовлено перебудовою економічної політики в нашій країні, лібералізацією економіки, створенням ринкових структур, демонополізацією і розвитком конкурентного середовища. Ключовим фактором цих процесів стала поява і бурхливе зростання приватного сектора, у ході приватизації, яка була одним з найважливіших елементів ринкових перетворень останнього десятиліття XX століття.

Приватизація державного майна — це відчуження майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до закону, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України [4].

Приватизація здійснювалася, насамперед, для підвищення ефективності виробництва, що підтверджується Законом України "Про приватизацію державного майна", згідно якого "основними пріоритетами приватизації є підвищення ефективності виробництва та мотивації до праці, прискорення структурної перебудови і розвитку економіки України" [4].

Одержання додаткових бюджетних доходів від приватизації, безумовно, було теж важливим стимулом ринкових перетворень, але це було не самоціллю розукрупнення монопольних державних структур. Тому Державною програмою приватизації були враховані антимонопольні інтереси у виді визначених умов, у тому числі, такі як: необхідність одержання згоди антимонопольних органів при приватизації державних підприємств, що займають домінуюче положення на конкретному товарному ринку; участь представників територіальних відділень АМКУ та регіональних відділень Фонду державного майна в комісії з приватизації; участь представників територіальних відділень в комісіях із проведення аукціонів і конкурсів при продажі акцій приватизованих підприємств.

З метою запобігання прийняттю державними органами рішень, нормативних актів, що можуть мати антиконкурентний ефект, Антимонопольний комітет України наділений, зокрема, повноваженнями розглядати та погоджувати проекти актів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, що можуть вплинути на конкуренцію.

Здавалося б, що за роки праці між цими державними органами повинні бути взаємні і погоджені дії з реалізації задач, що стоять перед кожним відомством окремо, однак дотепер з'являються питання, що найчастіше заважають проведенню загальної державної політики — формуванню конкурентної ринкової економіки в Україні.

Основною формою участі антимонопольних органів у процесі приватизації є участь представників територіальних відділень у роботі комісії з приватизації з правом голосу, на засіданнях якої розглядаються питання про акціонування і приватизацію державних підприємств, прийняття варіанта й умов акціонування. Крім того, представники територіальних відділень беруть участь у роботі комісії з проведення аукціонів і конкурсів із продажу акцій приватизованих підприємств із правом дорадчого голосу і, незважаючи на тривалий час роботи представників відділення в даній комісії, досить багато питань виникає дотепер у ході її роботи: про обов'язкову наявність у претендентів на придбання більше 20% голосуючих акцій, які продаються Фондом державного майна приватизованого підприємства, висновку антимонопольних органів про дачу згоди; про умови виставлення пакету менше 20% голосуючих акцій, але при цьому в аукціоні чи конкурсі беруть участь акціонери товариства; про умови виставлення на продаж 20% акцій від статутного капіталу, які, як правило, як голосуючі акції складають більш 20% акцій товариства; про доцільність (обов'язковість) встановлення Фондом державного майна для претендентів вимоги наявності висновку антимонопольного органа.

Постановою уряду відповідно до Положення про порядок проведення аукціонів і конкурсів визначено, що претенденти на участь у торгах повинні представляти згоду антимонопольних органів у випадках, установлених законодавством. Однак, про органи і етапи встановлення таких випадків і на кому лежить обов'язок з дотримання цієї вимоги не вказано. Адже антимонопольні органи не можуть на підставі одного звертання встановити, підпадає той або інший випадок під узгодження чи ні.

Поняття "група суб'єктів господарювання" відсутнє у Цивільному Кодексі України, однак, відповідно до "Методики визначення монопольного (домінуючого) положення суб'єктів господарювання" [5], розглядається як декілька суб'єктів господарювання, які діють на ринку в певних товарних та територіальних межах. У приватизаційному законодавстві відсутні будь-які обмеження на участь в аукціонах і конкурсах учасників однієї групи, що, на наш погляд, у більш ніж 50% проведених конкурсах виключило можливість змагальності серед учасників і тим самим істотно знизило доходи держави від приватизації.

Вирішення наведених і інших питань, що періодич-

но виникають у ході взаємодії відомств, можливо тільки за наявності контакту і розуміння вимог як законодавства про приватизацію, так і антимонопольного законодавства.

Необхідна тісна взаємодія антимонопольного органу й у роботі з органами, що здійснюють державну реєстрацію юридичних осіб.

Стосовно створення (реорганізації) союзів (асоціацій), то випадки реєстрації без згоди територіальних відділень зараз практично не зустрічаються, однак питання ліквідації і поділу (виділення) державних унітарних підприємств зважуються досить часто без висновку антимонопольного органу.

Проте, слід зазначити, що це зумовлено самою нормою Закону України "Про захист економічної конкуренції", згідно якого попередня згода антимонопольних органів потрібна у випадку, якщо розмір активів підприємства складає більш 12 мільйонів євро, і якщо це приводить до появи суб'єкта господарювання, частка якого на відповідному товарному ринку буде перевищувати 35%.

Якщо балансову вартість активів унітарного підприємства може визначити як саме підприємство, так і орган, що реєструє, то другий критерій — перевищення 35% — на товарному ринку без антимонопольного органу не вирішити. А на практиці це приводить до того, що практично усі випадки ліквідації і реорганізації державних і муніципальних унітарних підприємств здійснюються, як правило, без наявності висновку антимонопольного відділення.

Це свідчить, насамперед, про те, що дані вимоги в Законі України "Про захист економічної конкуренції" прописані недостатньо чітко і ясно, що є наслідком їхнього порушення. Необхідно або змінити критерії, за якими повинний здійснюватися контроль — у бік підвищення планки балансової вартості активів, або визначити перелік соціально значимих товарних ринків, де необхідний контроль антимонопольного органу та зобов'язати проводити узгодження проектів розпоряджень, що передбачають ліквідацію державних унітарних підприємств.

Ще одна проблема постає досить чітко в ході взаємодії вітчизняних відомств при здійсненні реєстрації прав на майно, зокрема основних виробничих засобів.

Однією з важливих задач антимонопольних органів є виявлення порушень вимог Закону України "Про захист економічної конкуренції", у тому числі придбання одним суб'єктом господарювання, у власність чи користування основних виробничих засобів іншим суб'єктом господарювання, без попередньої згоди чи повідомлення антимонопольного органу.

При проведенні таких розслідувань територіальні відділення АМКУ можуть використовувати інформацію, отриману від органів державної і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. При цьому, направляючи такий запит, завжди необхідно посилатися на законність запиту, намагатися пояснити (наскільки це можливо в рамках офіційного листа державного органу), для чого необхідна та чи інша інформація. При таких формах взаємодії відділення АМКУ й органу, що реєструє, дуже важливе розуміння загальних задач.

Недосконалість антимонопольного законодавства, відсутність автоматизованої системи контролю й обміну інформацією дозволяє досить великій категорії суб'єктів здійснювати угоди з нерухомістю з порушенням вимог антимонопольного законодавства — без згоди на це територіальних відділень АМКУ на одержання власності чи придбання одним суб'єктом господарювання більше 10% від загальної вартості основних виробничих засобів іншого суб'єкта господарювання. У зв'язку з активізацією даного ринку в останні роки на тлі появи вертикально інтегрованих, що прагнуть до монополізації визначених сегментів ринку, украй необхідно підсилити роботу в цьому напрямі. Однак без розуміння вимог антимонопольного законодавства і погодженої роботи з органами, що здійснюють державну реєстрацію, зробити це буде неможливо.

Тому територіальні відділення АМКУ вкрай зацікавлені в проведенні загальних круглих столів за участю фахівців різних рівнів наших структур, на яких докладно можна було б освітити вимоги антимонопольного законодавства, методи і засоби роботи управління й обговорити загальні проблеми і шляхи їхнього рішення.

Дана неузгодженість нормативних актів постає проблемою для суб'єктів господарювання, що змушені балансувати між двома органами і шукати нестандартні виходи з такої ситуації.

Отже, неузгодженість діяльності територіальних відділень АМКУ з органами державної влади, відсутність чітких формулювань ряду положень щодо діяльності цих органів стримує розвиток конкуренції в національній економіці.

ВИСНОВКИ

Таким чином, незважаючи на те, що територіальним органам АМКУ України виповнилося більше десяти років, залишається багато невирішених питань як законодавчого характеру, так і оперативної взаємодії, що в остаточному підсумку повинні сприяти розвитку підприємництва, підвищенню ефективності роботи комерційних структур і побудові конкурентної ринкової економіки в Україні. І краще їх вирішувати при повному і спільному взаєморозумінні.

Література:

1. Конкурентна політика держави в умовах трансформації національної економіки: монографія / За заг. ред. В.Д. Лагутіна. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. — 308 с.

2. Горшенев М.В. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1972. — 157 с.

3. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Под общей ред.Е.Б. Кубко. — К.: Юринком, 1997. — 192 с.

4. Закон України "Про приватизацію державного майна" [Електронний ресурс]. — Режим доступу до Закону: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2163-12

5. Методика визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/printable_article?art_id=56030

Стаття надійшла до редакції 04.05.2011 р.