

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 330.341.44:346

С. С. Валитов,
д-р юрид. наук,
заведующий кафедрой,
Донецкий национальный университет

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕНТРАЦИИ

Рассмотрены хозяйственно-правовые проблемы контроля за концентрацией субъектов хозяйствования. Подготовлены предложения по совершенствованию антимонопольно-конкурентного законодательства.

Ключевые слова: экономическая концентрация, слияние, критерии ограничения конкуренции, контроль, пороги, трансакция.

В условиях рыночной экономики контроль за экономической концентрацией (слиянием) субъектов хозяйствования выступает в качестве одного из важнейших инструментов экономической политики. Посредством него государство имеет возможности эффективно влиять как на использование публичной собственности, так и в целом на структурные параметры экономики.

Основной задачей, которая должна решаться антимонопольными органами в процессе контроля за слияниями и приобретениями, является защита экономической конкуренции путем предупреждения монополизации товарных рынков.

Различные аспекты регулирования процессов экономической концентрации нашли свое отражение в работах ученых: З. Н. Борисенко [1], А. В. Ильющенко [2], А. А. Костусева [3], С. Б. Мельник [4], К. Н. Рациборинской [5], О. И. Шинкоренко [6] и др. Вместе с тем в научной литературе не исследовано много аспектов правового регулирования слияний, в частности, правовой режим разрешения концентрации, которая приводит к определенному ограничению конкуренции, соответствия пороговых показателей международным стандартам.

Целью данной статьи является исследование хозяйственно-правовых проблем контроля за концентрацией (слиянием) субъектов хозяйствования и подготовка предложений по совершенствованию антимонопольно-конкурентного законодательства.

Согласно требованиям ст. 25 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» (далее — Закон) [7] Кабинет Министров Украины

в порядке, определенном Постановлением Кабинета Министров Украины от 28.02.2002 г. № 219 «Об утверждении Порядка предоставления Кабинетом Министров Украины разрешения на согласованные действия, концентрацию субъектов хозяйствования» [8], может разрешить концентрацию, на осуществление которой Антимонопольный комитет Украины (далее — Комитет) не дал разрешения, если позитивный эффект для общественных отношений указанной концентрацией превосходит негативные последствия ограничения конкуренции. Разрешение не может быть дано, если ограничение конкуренции, обусловленное концентрацией: во-первых, не является необходимым для достижения цели концентрации; во-вторых, составляет угрозу системе рыночной экономики.

Применение изложенных норм на практике сопровождается определенными трудностями, поскольку Закон не содержит критериев существенного ограничения конкуренции.

Кроме того, существуют проблемы правового регулирования таких процессов экономической концентрации, как горизонтальные и вертикально-интегрированные слияния, поскольку нормативно не определены принципы и критерии оценки их последствий.

Вместе с тем, например, в США разработана целая система критериев, позволяющая оценивать эффективность концентрации с точки зрения ограничения конкуренции. Так, например, в Рекомендациях по горизонтальным слияниям Министерства юстиции США и Федеральной торговой комиссии в разделе 4 описаны факторы эффективности, которые

© С. С. Валитов, 2012

принимаются во внимание и являются характерными для слияний [9, с. 82–85].

В законодательстве Украины о защите экономической конкуренции целесообразно предусмотреть систему критериев при получении согласия антимонопольных органов на концентрацию. Например, концентрация может быть разрешена при определенном ограничении конкуренции, если результатом ее будет значительная эффективность и при этом данное слияние является единственным способом достичь эту эффективность. К таким критериям может относиться ситуация, когда без концентрации имущество субъекта хозяйствования, который является банкротом, не будет эффективно использоваться в дальнейшем. Либо субъект хозяйствования не может быть реорганизован другим способом или потерпит финансовые трудности в ближайшем будущем, если не произойдет концентрация.

Согласно последним Правилам о слияниях США антимонопольные органы могут разрешить слияние, которое ограничивает конкуренцию, если оно удовлетворяет двум условиям одновременно: результатом его будет значительная эффективность и слияние — это единственный способ достичь этой эффективности.

Необходимо отметить, что в случае отказа в предоставлении разрешения на концентрацию в решении могут быть предложены действия или обязательства, при условии выполнения которых Комитет или его Административная коллегия будут иметь основания для предоставления разрешения на концентрацию.

Решение органов Антимонопольного комитета Украины о предоставлении разрешения на концентрацию также может быть обусловлено выполнением участниками концентрации определенных требований и обязательств, которые устраняют или смягчают отрицательное влияние концентрации на конкуренцию. Такие условия и обязательства могут касаться, в частности, ограничений относительно управления, пользования или распоряжения имуществом, а также обязательств субъекта хозяйствования исполнить отчуждение имущества.

Статья 24 Закона говорит о том, что если участник концентрации является членом контрольной группы (с учетом отношений контроля), тогда расчеты касаются совокупной стоимости активов или объемов реализации товаров либо рыночной доли всей группы субъектов хозяйствования.

Это положение значительно усложняет процедуру получения согласия на концентрацию для субъектов хозяйствования, т. к. в соответствии с ним требуется предоставление сведений о многих транзакциях, которые вряд ли представляют какой-либо риск для конкуренции в Украине. Кроме того, они не отвечают совместно принятым принципам системы уведомлений о слияниях в Европе [10].

В частности, рассматривая требование ст. 24 Закона, которое базируется на стоимости активов и объема реализации товаров, здесь видны два существенных недостатка. Во-первых, положение об активах и объемах реализации в Украине касается каждого из субъектов хозяйствования (того, кто приобретает, и того, кто приобретает) и соответственно затрагивает транзакции, в которых субъект хозяйствования, который приобретает, не присутствует в Украине совсем. Международное антитрестовое сообщество пришло к мнению о том, что структурирование требования предоставления уведомлений, таким образом, является неприемлемым потому, что оно не предоставляет гарантии достаточной связи товарного рынка, на котором происходит концентрация, с активами участников концентрации в других странах.

Второй недостаток, когда при приобретении, например украинского филиала, учитываются активы и объемы реализации товаров всех участников концентрации для определения, подпадают ли они под пороговые показатели, а не активы и объемы реализации только филиала, который приобретает. В этом же контексте Международная Сеть по вопросам конкуренции (далее — МСК) рекомендует, чтобы пороговые показатели, которые требуют уведомлений, фокусировались на субъектах хозяйствования, которые задействованы в транзакции, и чтобы, в частности, соответствующие продажи и/или активы стороны, которая приобретает, были, как правило, ограничены продажами и/или активами того бизнеса, который покупается [10].

Кроме того, недостатком является норма, определенная ст. 29 Закона, относительно требуемого уведомления, которая предусматривает тест на рыночную долю. Применение такого теста обязывает заявителей самостоятельно разрабатывать субъективное определение долей соответствующего рынка. Вместе с тем единое мнение антитрестовского сообщества состоит в том, что требования относительно уведомления должны осуществляться в стандартах, которые

об'єктивно являються вимірними. МСК спеціально обзначила, що тест на долю ринка являється неприемлемим для використання при початковому визначенні відносно того, чи підпадає лі трансакція під нотифікацію.

Существенным недостатком является то, что все три денежные суммы, указанные в части 1 ст. 24 Закона очень низкие и не отвечают основным требованиям уведомления. Суммы, о которых идет речь — 12 млн евро — порог для совокупной стоимости активов и совокупного объема реализации товаров, в том числе и за границей, 1 млн евро — порог для совокупной стоимости активов и совокупного объема реализации товаров, в том числе и за границей, не менее, чем у двух участников концентрации, и 1 млн евро — порог для совокупной стоимости активов и совокупного объема реализации товаров в Украине хотя бы у одного участника концентрации, не отвечают основной задаче контроля — предотвращению монополизации рынка.

Невозможно найти такую систему пороговых значений, которая охватывала бы любую проблематичную трансакцию и исключала все другие. Однако система уведомлений должна быть достаточно структурированной с целью избежать затрат, не являющихся необходимыми для трансакции, и нагрузки на ресурсы конкурентного ведомства без соответствующих потребностей. Решение этой задачи требует анализа сделанных в прошлом уведомлений с целью определения того, как высоко пороги могут быть подняты, чтобы они не позволили избежать проблематичных трансакций. Однако такая работа в Антимонопольном комитете Украины не была проведена. Представляется, что обобщение опыта других стран и консультации с другими конкурентными ведомствами могли бы определить ориентир на то, как изменить стандарты относительно уведомлений и повысить эффективность системы контроля за концентрацией.

Важной проблемой регулирования экономической концентрации является организация эффективного контроля за этими процессами в государстве. В соответствии с частью 1 ст. 22 Закона контроль за концентрацией субъектов хозяйствования осуществляют все органы антимонопольного комитета Украины. Однако частью 1 ст. 24 Закона предварительное получение разрешения на концентрацию предусмотрено лишь с согласия Комитета или его администра-

тивной коллегии, включая трансакции, которые осуществляются на региональных рынках, в том числе с участием региональных монополистов. Таким образом, административные коллегии территориальных органов Комитета устранены от рассмотрения заявлений и дел о даче согласия на концентрацию субъектов хозяйствования. С одной стороны, это создает определенные трудности для предпринимателей, которые работают на региональных рынках и вынуждены обращаться за согласием на слияние или приобретение не по месту нахождения территориальных антимонопольных органов, а в Комитет. С другой стороны, такое положение вещей делает контроль за концентрацией бессистемным, о чем свидетельствуют многочисленные уклонения субъектов хозяйствования от положения по концентрации.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что для решения проблемы правового регулирования процессов концентрации необходимо принятие нормативно-правового акта, который бы позволял определить критерии существенного ограничения конкуренции, принципы оценки горизонтальных и вертикальных слияний и приобретений.

Необходимо совершенствование норм Закона, которые определяют активы и объемы реализации товаров всех участников концентрации с учетом того, что получение разрешения на концентрацию требуют лишь те субъекты хозяйствования, которые задействованы в трансакции и работают на одном рынке. Отсюда очевидна потребность в увеличении пороговых показателей, которые требуют уведомления субъектом хозяйствования Комитета.

Целесообразно предоставление административным коллегиям территориальных антимонопольных органов полномочий по рассмотрению заявлений о разрешениях на концентрацию и дел по углубленному анализу слияний, когда участник трансакции зарегистрирован в одном регионе, в том числе и монопольные образования, которые так же работают на региональном рынке.

Список использованной литературы

1. Борисенко З. М. Основи конкурентної політики : підручник / З. М. Борисенко. — К. : Таксон, 2004. — 704 с.
2. Ільющенко Г. В. Проблеми правового регулювання економічної концентрації / Г. В. Ільющенко // Економіка і право. — 2007. — № 3 (19). — С. 84–87.

3. Костусев А. А. Государственный контроль над концентрацией субъектов хозяйствования в Украине / А. А. Костусев // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. — 2005. — № 4. — С. 10—13.

4. Мельник С. Б. К вопросу о системе конкурентного права Украины / С. Б. Мельник // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 5. — Одеса : Юридична література, 2006. — С. 174—184.

5. Рацборинская К. Н. «Слияние», «поглощение» и «разделение компаний» в свете российского права и права ЕС: соотношение понятий / К. Н. Рацборинская // Юрист. — 2003. — № 9. — С. 27—31.

6. Шинкоренко О. И. Контроль слияния предприятий в контексте проявления конкурентно-релевантных форм ухудшения структуры рынка на примере европейского и немецкого права / О. И. Шинкоренко // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. — 2007. — № 4. — С. 55—60.

7. О защите экономической конкуренции : Закон Украины от 11 января 2001 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. — 2001. — № 12. — Ст. 64; 2005. — № 26. — Ст. 348; 2006. — № 31. — Ст. 269.

8. Про затвердження Порядку надання Кабінетом Міністрів України дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 219 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 9. — Ст. 405.

9. Рид С. Ф. Искусство слиний и поглощений / С. Ф. Рид, А. Р. Лажу ; пер. с англ. — М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. — 958 с.

10. Определение пороговых показателей для осуществления контроля за концентрациями // Международная сеть по вопросам конкуренции. Отчет к ежегодной конференции, ММК (Тиото, Япония, 2008. апрель) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.internationalcompetitionnetwork.org>.

Статья поступила в редакцию 25.10.2012 г.

УДК 336.225.673.07(477—87)

Ю. О. Соловйова,
канд. юрид. наук,
ст. викладач,
Донецький державний
університет управління

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РОБОТИ ПОДАТКОВИХ СЛУЖБ (НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ)

У статті досліджено досвід Німеччини щодо побудови й функціонування податкової служби та встановлена можливість його використання в Україні.

Ключові слова: державна податкова служба; податковий орган; податковий контроль; податкова перевірка.

Податковий кодекс України, який набув чинності з 1 січня 2011 р., вніс докорінні зміни в адміністрування податків. Суттєві зміни в адміністрування податків внесе також і реалізація Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року [1], основними напрямками якого є:

забезпечення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платни-

ками податків і забезпечення повного, своєчасного надходження законодавчо встановлених в Україні податків і зборів (обов'язкових платежів); забезпечення прозорості, компетентності, передбачуваності та неупередженості діяльності податкової служби;

створення високопрофесійної, інформаційно розвиненої державної податкової служби в Україні (далі — ДПС України) шляхом розроб-

© Ю. О. Соловйова, 2012