

УДК 342.951

Н. В. Скуратова

аспірантка

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,

кафедра адміністративного та господарського права

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

В статті проаналізовані проблеми державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Серед основних проблем розглянуті питання відсутності єдиного механізму регулювання суб'єктів природних монополій та недосконалість нормативно-правової бази. Встановлено, що практичний ефект регулювання залежить від створення незалежних національних комісій, а також чіткого визначення на законодавчому рівні сфер діяльності суб'єктів природних монополій.

Ключові слова: державне регулювання, природна монополія, суб'єкт природної монополії, монопольне утворення.

Діяльність суб'єктів природних монополій має важливе стратегічне значення у життєзабезпеченні держави і суспільства. Практичний досвід підтверджує необхідність державного регулювання діяльності монопольних структур із застосуванням адміністративних методів. Особливої актуальності адміністративний вплив з боку держави на діяльність монопольних утворень набуває через відсутність в Україні ефективного та одностайного підходу у державному регулюванні діяльності цих суб'єктів внаслідок існування розгалуженої системи державних органів регулювання, яка не характеризується єдністю. Зазначені фактори впливають на ефективність роботи суб'єктів природних монополій, внаслідок чого не досягається збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій і споживачів їхніх товарів і послуг.

Метою роботи є виявлення проблемних аспектів у державному регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій, а також пропонування можливих шляхів підвищення ефективності державного регулювання суб'єктів ринку, що перебувають у стані природної монополії.

Питання державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій досліджували багато російських та українських науковців, зокрема: В. Н. Архангельский, В. Д. Базилович, З. Борисенко, В. В. Венгер, Ю. Кузнецов, І. Є. Нельговський, Ж. В. Поплавська, В. Ф. Попондопуло, О. П. Романюк, Н. Т. Сапожникова, Ю. І. Стадницький, В. Студенцов, Г. М. Филюк, В. Е. Цапелик, А. В. Шегда, А. Ю. Юданов та інші. Заслугою зазначених науковців є розроблення загальнотеоретичного обґрунтування сутності природних монополій і необхідності державного регулювання їхньої діяльності.

Так, В. Д. Базилевич, Г. М. Филюк визнають доцільність застосовувати до монопольних утворень спеціальні засоби регулювання і реформування їхньої діяльності, а також управління ними. У силу того, що баланс інтересів виробників і споживачів на ринках природних монополій не може бути встановлений «невидимою рукою», необхідне пряме втручання держави з метою зниження витрат суспільства від монопольної влади [1, с. 36].

В. В. Венгер зазначає, що держава, з одного боку, захищає споживачів від можливих зловживань монопольним становищем суб'єктів природних монополій, а з іншого — сприяє розвитку монополізованих галузей та зниженню їх витрат [2, с. 66].

На думку В. Ф. Попондопуло, такого роду суб'єкти потребують спеціального державного регулювання, спрямованого на досягнення балансу інтересів споживачів і суб'єктів природних монополій, що забезпечує, з одного боку, доступність реалізованого природними монополіями товару для споживачів, а з іншого боку — ефективне функціонування самих суб'єктів природних монополій [3, с. 272-273].

На жаль, регулюванню діяльності суб'єктів природних монополій приділяється мало уваги в адміністративному праві, хоча правовідносини, які регулюються законодавством про природні монополії, є суто адміністративні відносини влади і підпорядкування, які виникають з приводу функціонування аномальних сегментів ринку з своєрідними економічними характеристиками, що врегульовані за допомогою приписів [4, с. 58]. Проблеми державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій з організаційно-правової точки зору не знайшли достатнього освітлення в науковій літературі, проте саме побудова ефективної моделі державного регулювання цих суб'єктів є запорукою їхнього успішного функціонування на користь інтересів держави і суспільства.

Природні монополії існують у тих галузях економіки, де будівництво ринкових відносин на конкурентних засадах є ускладненим або неефективним в силу економічних, технологічних або інших факторів. Завдяки масштабам виробництва, що зумовлені особливостями виробничої технології, суб'єкти природних монополій здатні задовольнити потреби споживачів товарами або послугами з меншими затратами, ніж це вдалося би зробити двом або більше конкуруючим суб'єктам господарювання.

Легальне визначення поняття «природна монополія» знайшло закріплення у ст. 1 Закону України «Про природні монополії» від 20.04.2000 року: природна монополія — стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) (далі — товари).

Суб'єкт природної монополії — суб'єкт господарювання (юридична особа) будь-якої форми власності (монополльне утворення), який виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії [5].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» регулюється діяльність суб'єктів природних монополій у таких сферах: транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами; транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл; зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами); транспортування інших речовин трубопровідним транспортом; передачі та розподілу електричної енергії; користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування; управління повітряним рухом; централізованого водопостачання та водовідведення; транспортування теплової енергії; спеціалізованих послуг транспортних терміналів, портів, аеропортів за переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України.

Приймаючи до уваги надзвичайну суспільну значимість суб'єктів природних монополій, державне регулювання їхньої діяльності, спрямоване на належне функціонування і розвиток, є загальнонеобхідним і представляє собою важливу функцію держави в умовах ринкової економіки.

І. Є. Нельговський підкреслює імперативність і адміністративний характер державного впливу на суб'єктів природних монополій. На його думку, переважно ефективним методом правового впливу на природні монополії з метою приведення їхнього функціонування у відповідність із суспільними інтересами, є метод імперативний, застосований у рамках твердої режимної організації діяльності суб'єктів природних монополій. Однак у тих галузях, де діяльність суб'єктів природних монополій може реально відбитися на публічних інтересах, вплинути на політичне або соціальне благополуччя держави, вона повинна знаходитися під пильним адміністративним наглядом [6, с. 38].

Державне регулювання діяльності монополльних утворень на сучасному етапі є неефективним і не може виконати головне своє призначення — збалансувати інтереси суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їхніх товарів. Проблеми у регулюванні полягають у тому, що, по-перше, в Україні й дотепер не сформована єдина система органів державного регулювання, на які покладено відповідні функції; по-друге, не розмежовано компетенцію Антимонопольного комітету України, який одночасно здійснює функції і контролю, і регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; по-третє, залишається нагальною потреба удосконалення законодавства України у цій сфері.

Формування системи державного регулювання та контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій почалося з прийняттям Закону України «Про природні монополії», який покликаний забезпечити єдність підходу у здійсненні компетентними державними органами регулюючого впливу на суб'єктів природних монополій на принципах, проголошених у ч. 1 ст. 9

цього Закону: гласності і відкритості процедур регулювання, адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії, самоокупності суб'єктів природних монополій, стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них, забезпечення захисту прав споживачів з метою запобігання зловживань відповідними суб'єктами своїм монопольним положенням.

Згідно з ст. 4 Закону України «Про природні монополії» державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених у статті 5 цього Закону, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону.

У випадках, встановлених законом, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може здійснюватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [5].

Національні комісії з регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є державними колегіальними органами, підпорядкованими Президенту України і підзвітними Верховній Раді України.

На нашу думку, З. Борисенко справедливо зауважила, що створення незалежних регулюючих комісій є найбільш вдалим варіантом регулювання суб'єктів природних монополій, оскільки це дозволяє забезпечити високий рівень спеціалізації фахівців, концентрацію зусиль та обмежених ресурсів на виконанні безпосередніх регулюючих функцій [7, с. 103].

Визначення національних комісій регулювання природних монополій як державних органів регулювання діяльності монопольних утворень зі спеціальним статусом у Законі України «Про природні монополії» має вирішальне значення у процесі реформування суб'єктів природних монополій, оскільки, насамперед, національні комісії, хоча і виступають в якості органів державної влади від імені уряду, проте характеризуються незалежністю. Дж. Вільсон, В. Цапелик підкреслюють, що зарубіжний досвід регулювання показує, що головним у такого роду діяльності є максимальна незалежність регулювальних органів як від інших органів державного управління, так і від регульованих ними господарських суб'єктів, а також погодженість інтересів і напрямків роботи регулювальних органів, що надасть їм можливість приймати політично непопулярні рішення [8, с. 84].

Як зазначено у Концепції вдосконалення регулювання природних монополій, схваленій Указом Президента України від 27.09.2007 року № 921/2007, статус комісій як органів державного регулювання у цій сфері має забезпечувати їх незалежність у прийнятті рішень. Реалізація цього принципу є основою для забезпечення ефективної конкуренції, прозорості та відсутності дискримінації у сфері природних монополій. З огляду на зазначене комісії повинні мати високий ступінь незалежності для здійснення справедливого, неупередженого, передбачуваного і деполітизованого регулювання згідно із законодавчо встановленими нормами [9].

В. В. Венгер виводить аргументи на користь передачі функцій державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій національним комісіям:

- деполітизація процесу регулювання з метою забезпечення можливості довгострокового планування галузі;
- незалежні регуляторні комісії менше схильні втручатися у повсякденну діяльність регульованих галузей, ніж міністерства;
- міністерства та установи уряду не завжди можуть забезпечити необхідний рівень професійних знань [2, ст. 73].

На даний момент в Україні створені Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері енергетики, Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, а також Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Відсутність розвинутої системи національних комісій призводить до того, що певні функції регулювання суб'єктів природних монополій покладено на центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Відсутність одностайного підходу у регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій ускладнює процес формування єдиної концепції державного регулювання монопольних утворень, а існування розгалуженої системи органів державного регулювання призводить до нечіткого і неефективного регулювання галузей, у яких функціонують суб'єкти природних монополій.

На нашу думку, посилює проблему відсутності єдиного механізму регулювання та обставина, що у національному законодавстві існують прогалини щодо розмежування компетенції національних комісій з питань регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та Антимонопольного комітету України, на який відповідно до ст. 4 Закону України «Про природні монополії» покладено державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій [5]. Повноваження Антимонопольного комітету України не обмежуються тільки здійсненням контрольних функцій за діяльністю суб'єктів природних монополій. Так, наприклад, до компетенції відповідного органу віднесено визначення переліку суб'єктів природних монополій відповідно до законодавства про природні монополії та про захист економічної конкуренції. З огляду на це Г. М. Филук слушно зазначає, що у таких випадках Антимонопольний комітет змушений у визначених рамках виконувати роль як регулятора, так і «контролера» [10, с. 51]. Виконання Антимонопольним комітетом одночасно обох функцій призведе до того, що він певною мірою стане безпосереднім учасником економічних відносин і, внаслідок цього, не зможе бути об'єктивним при здійсненні своєї функції контролюючого органу. З метою уникнення дуалізму регулювання діяльності природних монополій доцільно на законодавчому рівні чітко розмежувати повноваження незалежної національної комісії та антимонопольного органу [11, с. 410].

Крім того, національне законодавство України щодо регулювання діяльності монопольних утворень вимагає вдосконалення, адаптації і приведення у відповідність до вимог законодавства Європейського Союзу у цій сфері, оскільки практичний ефект регулювання прямо залежить від

досконалості нормативної бази, здатної забезпечити стабільність і розвиток галузі.

Відповідно до Концепції вдосконалення державного регулювання природних монополій до недоліків Закону України «Про природні монополії» можна віднести нечітке визначення сфер діяльності суб'єктів природних монополій, що призводить до неузгодженості у регулюванні їхньої діяльності. Так, одним із заходів щодо усунення таких недоліків має бути внесення змін до чинного Закону України «Про природні монополії», зокрема щодо діяльності із транспортування та розподілу природного і нафтового газу трубопроводами, передачі та розподілу електричної енергії, внесення змін у регулювання діяльності таких суб'єктів господарювання, які виробляють (реалізують) товари/ послуги на ринку телекомунікацій, виключення ринків надання послуг зв'язку загального користування [9].

Потреба вдосконалення чинного національного законодавства викликана необхідністю визначення на нормативному рівні власне суб'єкта, що виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, з метою відмежування його від інших суб'єктів, які, наприклад, функціонують на суміжних ринках. Для досягнення цієї мети необхідно чітко визначити сфери діяльності монопольних утворень у спеціальних нормативних актах, які вже прийняті, а також прийняти нові, які б встановлювали детальні вимоги до діяльності таких підприємств.

Таким чином, відсутність єдиного механізму регулювання суб'єктів природних монополій та недоліки у законодавчому розмежуванні ринків природних монополій з іншими ринками призводить до проблем у державному регулюванні їх діяльності, які, у першу чергу, позначаються на пересічному споживачеві, якому надаються товари і послуги неналежної якості та ще й за завищеними цінами. На нашу думку, використання у процесі державного регулювання суворого адміністрування є необхідною передумовою ефективного функціонування і стабільного розвитку суб'єкта ринку, що перебуває у стані природної монополії. Вирішення проблем державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій сприятиме їх позитивному розвитку, збалансуванню інтересів суспільства, самих суб'єктів та споживачів їхніх товарів і послуг.

Подальші дослідження необхідно присвятити комплексу наукових проблем, пов'язаних із запровадженням не тільки ефективного механізму регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, а й вдосконалення самого змісту регулювання, зокрема, забезпечення дотримання стандартів якості і безпеки послуг, що виробляються суб'єктами господарювання, які функціонують на ринках природних монополій.

Література

1. Базилевич В., Филюк Г. Разгосударствление естественных монопольных структур в Украине // *Економіка України*. — 2002. — № 3. — С. 35-42.
2. Венгер В. В. Державне регулювання природних монополій в Україні: напрями вдосконалення // *Економіка і прогнозування*. — 2006. — № 3. — С. 65-79.
3. Попондопуло В. Ф. *Коммерческое право*. — М.: Юристъ, 2003. — 668 с.

4. Нельговский И. Е. Административно-правовое регулирование режима естественных монополий в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Нельговский Игорь Евгеньевич. — М., 2004. — 418 с.
5. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 року № 1682-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
6. Нельговский И. Е. Пути совершенствования административно-правового режима естественных монополий // Юрист. — 2002. — № 10. — С. 37-41.
7. Борисенко З. Державне регулювання природних монополій // Управління сучасним містом. — 2002. — № 7-9. — С. 96-106.
8. Вильсон Дж., Цапелик В. Естественные монополии в России: история и перспективы развития системы регулирования // Вопросы экономики. — 1995. — № 11. — С. 80-87.
9. Про Концепцію вдосконалення регулювання природних монополій: Указ Президента України від 27 вересня 2007 року № 921/2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/laws/show/921/2007>.
10. Филлюк Г. Экономико-правовые начала государственного регулирования естественных монополий в Украине // Экономика Украины. — 2001. — № 8. — С. 48-52.
11. Карбовник Л. П. Проблеми державного регулювання природних монополій в Україні // Науковий вісник / Національний лісотехнічний університет України. — 2005. — С. 408-413.

Н. В. Скуратова

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Украина

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

Резюме

В статье рассмотрены проблемы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий. Установлено, что отсутствие единого механизма регулирования и нечеткое определение сфер деятельности субъектов естественных монополий в законодательстве являются причинами неэффективного государственного регулирования монопольных образований.

Ключевые слова: государственное регулирование, естественная монополия, субъект естественной монополии, монопольное образование.

N. V. Skuratova

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Administrative and Economic Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

**THE PROBLEMS OF GOVERNMENT REGULATION OF THE ACTIVITY
OF ENTITIES OF NATURAL MONOPOLIES**

Summary

In the article the problems of government regulation of the activity of entities of natural monopolies are considered. It has been determined that lack of common mechanism of regulation and unclear definition of the fields of activity of entities of natural monopolies in legislation are the reasons of inefficient government regulation of monopoly formations.

Key words: government regulation, natural monopoly, entity of natural monopoly, monopoly formation.