

УДК 351.713

## РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

*Напрієнко Д.В.*

аспірант Класичного приватного університету

### **Annotation**

The author analyzes the positive and negative factors, inherent the domestic organizationally-economic mechanism of prices regulation in natural monopolies with the special sparing of attention to the main factors of influencing in relation to their improvement.

### **Анотація**

Проаналізовано позитивні та негативні чинники, притаманні вітчизняному організаційно-економічному механізму регулювання цін у природних монополіях з особливим приділенням уваги головним факторам впливу щодо їх удосконалення.

### **Ключові слова**

Державна політика, державне регулювання, природна монополія, конкуренція, ціни, підприємницька діяльність, ринковий механізм.

### **I. Вступ**

У процесі інституційного розвитку ринкових структур різноманітних галузей реального сектора економіки України особлива увага має приділятися тим видам економічної діяльності, що належать до природних монополій. У природних монополіях через технологічні, економічні та інші умови виключаються або обмежуються фактори конкуренції, а результативність їх діяльності пов'язується первинно з "ефектом природного масштабу", який дає змогу підприємству-монополісту забезпечувати товарами або послугами всю місткість ринку.

### **II. Постановка завдання**

Мета статті – дослідити шляхи розвитку державної політики щодо регулювання діяльності природних монополій в Україні.

### **III. Результати**

Серед досліджень, які висвітлюють окремі аспекти державного регулювання суб'єктів природних монополій, слід відзначити праці таких науковців, як: В. Базилевич, З. Борисенко, О. Бутиркін, В. Кокорєв, В. Лір, В. Студенцов, Г. Філюк та ін. Вони розробили загальні організаційно-економічні підходи щодо регулювання природних монополій, визначили їх сутність і межі застосування у трансформаційний період [1–6].

Незважаючи на велику кількість праць із регулювання природних монополій, дослідження питань щодо створення ефективно-

го та дієвого механізму регулювання цін (тарифів), доцільності реформування відносин власності та створення конкурентних відносин на таких ринках в Україні не знайшло достатнього висвітлення та практичного застосування.

Існування та розвиток природних монополій здебільшого адекватний характеру їх взаємозв'язків із зовнішнім середовищем. З одного боку, ці відносини визначаються динамічним впливом "рівноваги", яка забезпечується створенням у суспільстві на кожному етапі соціально-економічного розвитку відповідними економічними, політичними та соціальними умовами і принципами, що дають змогу природним монополістам функціонувати ефективно. З іншого боку, надаючи суспільству життєво необхідну продукцію або послугу, монополістичні структури здійснюють вагомий (а нерідко і визначальний) вплив на всі сфери підприємництва. Такий вплив природних монополій виявляється більшою мірою в негативних наслідках, а саме: у завищенні цін (тарифів) на монополістичну продукцію (послуги); нав'язуванні дискримінаційних умов контрагентам; створенні суттєвих перешкод для входу на монополізований ринок потенційних конкурентів. Як протизвага негативним наслідкам відбувається державне втручання в процес ціноутворення на ринках продукції (послуг) суб'єктів природних монополій.

Втручання держави у сферу ціноутворення на монополістичних ринках є об'єктивною необхідністю, що покликана підвищити соціально-економічну ефективність дії ринкового механізму. Державне регулювання цін не означає встановлення їх конкретного рівня. Йдеться про необхідність ефективної взаємодії механізмів ринкового ціноутворення та державних регуляторів. Насамперед, це вплив держави за допомогою економічних методів на прийняття монополістичними товаровиробниками оптимальних рішень щодо цін, про надання їм методологічної та методичної допомоги, про розробку правових норм із ціноутворення. Тобто регуляторна роль держави в цій сфері має виявлятися, насамперед, у запобіганні неправомірним діям природних монополістів щодо визначення цінових і тарифних умов. 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.

На сьогодні в Україні нараховується 11 загальнодержавних та понад 2300 регіональних і локальних ринків природних монополій. За результатами аналізу статистичних даних, частку послуг суб'єктів природних монополій у загальному обсязі реалізованих у 2004 р. в Україні товарів, робіт і послуг підприємствами (за винятком перепродажу товарів і послуг без додаткової обробки) можна оцінити приблизно як 7–8% [7].

У сфері транспорту і зв'язку на початку 2005 р. частка валової доданої вартості становила 12,4%, у сфері виробництва та розподілу електроенергії, газу та води – 5,6%, що, відповідно, на 8,8 та 2,0 відсоткових пункта більше, ніж у добувній промисловості. Оплата праці найманих працівників у сфері транспорту і зв'язку за 2001–2004 рр. зросла у 1,6 раза, у сфері виробництва та розподілу електроенергії, газу та води – більше ніж у 2 рази. У добувній промисловості оплата праці найманих працівників за аналогічний період зросла майже у 1,9 раза [8].

Галузі природних монополій протягом останніх років залишаються одними із найбільш прибуткових галузей економіки, крім галузі житлово-комунального господарства. Першопричиною збитковості зазначеної галузі вважається факт позбавлення її державної підтримки та неприведення у повну відповідність тарифів щодо реальних витрат на утримання помешкань.

Висока прибутковість у сфері транспорту і зв'язку певною мірою зумовила підвищений рівень рентабельності. Так, у 2003 р. рівень рентабельності операційної діяльності у сфері транспорту і зв'язку становив 11,0%, що на 8,6 відсоткових пункта більше, ніж у 2000 р. порівняно з підприємствами промисловості, рівень рентабельності операційної діяльності у зазначеній галузі протягом 2001–2003 рр. був вищий у 2,2–3,3 раза [9–11].

Перевищення рівня рентабельності у галузі транспорту і зв'язку порівняно з промисловістю в цілому є однією із причин випереджального зростання тарифів на послуги суб'єктів природних монополій над цінами на продукцію галузей – споживачів їх продукції.

У сфері виробництва та розподілу електроенергії, газу, тепла та води рівень рентабельності у 2003 р. становив –0,2%. Така ситуація свідчить про жорстке утримання цін (тарифів) на реалізовані послуги порівняно з витратами.

Таким чином, вітчизняні природні монополії являють собою визначальний сектор,

який міцно утвердився в національній економіці й нерідко зловживає своїм монопольним (домінуючим) становищем на внутрішньому ринку. Існуючий механізм формування цін і тарифів дає змогу природним монополістам завищувати розміри необхідних витрат і встановлювати самостійно монопольні ціни відповідно до діючих методів державного регулювання цін і тарифів здебільшого на рівні, що забезпечуватиме отримання надвисокого прибутку. Монополісти, як правило, не бажають знижувати витрати, оскільки мають можливість відшкодувати їх саме через завищені тарифи. У результаті частина витрат перекладається на підприємства немонополізованого сектора економіки та населення.

Відсутність прозорої методологічної основи, ефективних методів калькулювання витрат та визначення цінових параметрів на продукцію (послуги) суб'єктів природних монополій в Україні створює передумови для економічних зловживань.

Так, за даними Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ), останніми роками збільшилася кількість припинених органами АМКУ зловживань монопольним становищем. Якщо протягом 2000–2005 рр. виявлено понад 7800 порушень законодавства цього виду, то близько половини їх вчинено суб'єктами природних монополій.

У структурі зловживань монопольним становищем переважають порушення цінового характеру, а саме: встановлення таких цін щодо придбання або реалізації товарів, які неможливо було б встановити за умов існування конкуренції на ринку; застосування різних цін до рівнозначних договорів із суб'єктами господарювання без об'єктивно виправданих причин; встановлення дискримінаційних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що обмежують права окремих споживачів; встановлення монопольно високих цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що призвело або може призвести до порушення прав споживачів. При цьому розмір дискримінаційних цін (тарифів) нерідко перевищує економічно обґрунтований рівень у 1,5–2 рази [12].

Сума безпосередньої шкоди (збитків), яка була чи могла бути завдана юридичним і фізичним особам лише виявленими та припиненими порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції, становила понад 690 млн грн. Розмір перерахунків суб'єктів природних монополій підприємств тепло- та водопостачання за ненадані або надані не в повному обсязі послуги за 2001–2005 рр. становив 1 млрд 825 млн грн, у тому числі за опалювальний сезон 2004–2005 рр. – 329,121 млн грн.

За даними кон'юнктурних опитувань Державного комітету статистики України,

серед чинників, які стримують виробництво, значна кількість промислових підприємств відзначає саме високі тарифи на продукцію суб'єктів природних монополій. Негативний вплив цього фактора постійно зростає: якщо у 2000 р. його відчували 12–15% опитаних промислових підприємств, то у III кварталі 2005 р. – 21%. При цьому серед підприємств ряду галузей, що становлять значну частку народногосподарського комплексу України, питома вага тих, хто оцінює завищені тарифи суб'єктів природних монополій як негативний фактор, у 2005 р. перевищила 30%.

В економічній площині необґрунтовано завищені тарифи на послуги суб'єктів природних монополій перешкоджають розвитку конкурентного сектора, адже встановлення завищених тарифів на послуги природних монополій є суттєвим бар'єром до вступу нових підприємств на ринки, оскільки передбачає суттєве зменшення прибутковості підприємницької діяльності на ринку, у зв'язку з низькою платоспроможністю населення та його неможливістю мінімізувати споживання послуг суб'єктів природних монополій чи взагалі максимально відмовитися від нього.

Завищення цін (тарифів) на продукцію (послуги) суб'єктів природних монополій здійснюється різноманітними методами: включенням до ціни необґрунтованих або фактично не здійснених витрат; економічно необґрунтованим завищенням рентабельності; стягуванням плати за фактично не надані послуги; повторним стягуванням плати за одні й ті самі послуги. Наявні й інші види порушень цінового характеру, зокрема: встановлення закупівельних цін на рівні, нижчому від того, який міг бути встановлений за умов існування значної конкуренції на ринку; нав'язування таких умов договору, що ставлять контрагентів у нерівне становище, або додаткових умов, що не належать до предмета договору, у тому числі нав'язування товару, не потрібного контрагенту, тощо. Така ситуація ще раз свідчить про те, що процес державного регулювання цін у природних монополіях в Україні зводиться фактично до їх адміністративного коригування.

Так, відповідно до "Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень" [13], регулювання цін (тарифів) на продукцію суб'єктів природних монополій здійснюється шляхом встановлення фіксованих чи граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних і посередницько-збутових надбавок (націнок), граничних нормативів рентабельності або запровадження обов'язкового декларування зміни цін. Однак ці методи не знайшли ши-

рокого застосування у світовій практиці. Крім того, практично всі вони недосконалі або обмежені у застосуванні (виняток становить метод декларування зміни цін). Так, наприклад, метод встановлення граничних нормативів рентабельності є ефективним лише в короткостроковому періоді, але при тривалому його застосуванні виявляються негативні риси, що зумовлюються пропорційною залежністю розміру прибутку від собівартості продукції. Це стимулює компанії до нарощування витрат і призводить до необґрунтованого підвищення тарифів. До того ж Національна комісія регулювання електроенергетики розглядає подання компаній про підвищення тарифів і затверджує прогнозний рівень операційних витрат (на основі рівня витрат за попередній рік) та плановий прибуток (його достатність оцінюється за величиною рентабельності, що дорівнює прибутку, поділеному на собівартість). Таким чином, компанії зацікавлені в нарощуванні операційних витрат, оскільки чим більші витрати в поточний період, тим більші витрати і прибуток будуть дозволені в наступний період. Крім того, зростання витрат на інвестиції збільшує вартість приватних компаній, збагачуючи їх власників (акціонерів). Негативним є відсутність у регуляторного органу можливості хоча б приблизно порівняти надані ним для контролю витрати та ціни з аналогічними показниками діяльності інших суб'єктів господарювання. Тому не виключено, що інформація може бути неправильною, а можливість маніпулювання нею дає змогу схилити органи контролю до прийняття вигідних рішень на користь монопольних суб'єктів господарювання.

Недосконалість існуючого механізму регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні призводить до гальмування їх науково-технічного розвитку, а їх монопольне становище і ті вигоди, що з нього випливають, послаблюють стимули до постійного вдосконалення виробничого процесу. Саме тому всі суб'єкти природних монополій, що діють на ринках України, мають, як правило, незадовільний технологічний стан і дуже великі втрати продукції, що покриваються за рахунок споживачів.

Особливістю вітчизняних природних монополій є те, що у їх структурі існують суб'єкти господарювання, які займаються потенційно конкурентними видами діяльності. Наприклад, у залізничному транспорті є маса допоміжних видів діяльності та підрозділів, які не належать до основного монопольного виробництва (ресторанні послуги, прання білизни, ремонт, будівництво і т. д.), які хоч і мають певну спеціалізовану спрямованість, але успішно можуть діяти на конкурентних принципах. Як наслідок, зазначені

підрозділи є інтегрованими у загальну монополну структуру та працюють на однакових умовах, зокрема поточне фінансування, амортизаційна політика, оновлення основних фондів тощо. У виробничу інфраструктуру залізничного транспорту входять і об'єкти соціально-культурного призначення (лікарні, поліклініки, лінійні амбулаторії, аптеки, санаторії-профілакторії, бази відпочинку, дитячі табори, будинки культури, стадіони, басейни, сауни тощо). Такі тенденції спостерігаються й на інших ринках природних монополій. Це пов'язано з особливістю вітчизняних природних монополій, насамперед з тим, що зазначена виробнича інфраструктура дісталась у спадок від командно-адміністративної системи господарювання та залишилась майже незмінною.

Доцільно використати накопичений досвід розвинутих країн, у яких набула значного поширення практика організаційного відокремлення діяльності суб'єктів природних монополій від суміжних ринків, а реформи призвели до зміни правового статусу природних монополій, нових відносин з державою і створення нових ринкових структур.

У різних країнах реформування природних монополій відбувалося по-різному. Так, у США у 80-ті рр. XX ст. було відкрито для конкуренції ринок газу. Мета реформ – реструктуризація газових компаній. Транспортування газу відокремлено від його видобування й розподілу та проголошено послугою загального доступу, а власникам газопроводів заборонили перепродаж газу. Аналогічні реформи в енергетичному секторі проводить і Європейський Союз.

Так, типовою тенденцією є реформування та приватизація державних вертикально інтегрованих компаній. Якщо раніше приватна власність впроваджувалась, у першу чергу, в галузі видобутку, то сьогодні приватизація часто розпочинається з постачання. Зростає кількість країн, де споживачі мають можливість вибрати постачальника газу. У багатьох країнах продовжується процес перегляду чи навіть відмови від довготермінових контрактів з гарантованими для постачальників цінами та обсягами. Впроваджується гнучкий ринок газопостачання. Здійснюється рух у напрямі створення максимально можливої конкуренції в галузі (споживачі можуть вибрати постачальника). Вимогами європейського законодавства є створення конкурентного ринку та відокремлення обліку за різними видами діяльності для забезпечення прозорого ціноутворення та запобігання перехресного субсидування. Крім того, характерною тенденцією є процес концентрації підприємств енергетичної галузі в межах мультинаціональних промислово-фінансових груп з метою забезпечення міжнародної конкурентоспроможності галузі.

Тобто продавати частки компаній енергетичного сектора дозволено тільки фінансово сильним приватним інвесторам.

Головним учасником нафтогазової галузі Італії є ENI – інтегрована нафтова і газова компанія, що здійснює діяльність через шість основних операційних підрозділів, включаючи Agip (основний виробник газу в Італії) та 8пат (головна газотранспортна та газопостачальна компанія). У 1992 р. ENI була перетворена в акціонерну компанію з 100% державною власністю. Права з видобутку та управління газотранспортною системою передані ENI у формі концесії. Поетапна приватизація ENI розпочалася у 1996 р. та передбачала такі вимоги, зокрема: спеціальні застереження щодо обмеження прав голосування окремих акціонерів; право отримання дозволу на концентрацію акцій у власності одного акціонера; право вето держави щодо значних змін у діяльності компаній тощо.

У сфері залізничного транспорту такі країни, як Швеція і Фінляндія, відокремили інфраструктуру й експлуатаційну роботу, внаслідок чого виникли дві незалежні компанії.

Німеччина, Франція, Іспанія, Голландія пішли шляхом збереження єдиної залізничної структури – акціонерного товариства, 100% акцій якого перебуває в державі.

У США залізничні сполучення з моменту їх виникнення є приватними. Вантажні перевезення із самого початку були прерогативою залізничних компаній. На сьогодні вони здійснюються в умовах жорсткої конкуренції. Пасажирські перевезення відокремлені від вантажних і виконуються корпорацією Amtrack. Обсяги пасажирських перевезень у США незначні, нерентабельні, тому корпорацію Amtrack дотує держава.

Багато країн пішли шляхом регіоналізації пасажирських перевезень – фінансування пасажирських перевезень за рахунок коштів місцевих бюджетів.

У цілому залізничні компанії кожної окремої країни суттєво відрізняються за характером і обсягами експлуатаційних робіт. Однак усіх їх об'єднують великі борги перед державою, і на сьогодні вони переживають період структурно-організаційних реформ, спрямованих на зміну їх відносин з державою і суспільством, підвищення фінансового стану та посилення позицій у конкурентній боротьбі з іншими видами транспорту на ринку вантажних і пасажирських перевезень.

Водночас природні монополії як цілісні організаційні структури є надто стійкими щодо реформ. Так, найрадикальніший варіант реорганізації був впроваджений у Великобританії, де в результаті реструктуризації залізничної компанії British Rail було утворено декілька десятків малих приватизова-

них компаній. Досвід їх роботи виявив низький рівень внутрішньогалузевої конкуренції на транспортному ринку. Більшість відносно невеликих приватизованих компаній після реорганізації здали свої конкурентні позиції і були поглинуті великими структурами, що об'єктивно знову стали монополіями [14]. Одразу зазначимо, що концентрація має свої позитивні сторони, зокрема: посилення позицій великих компаній у конкурентній боротьбі з іншими операторами ринку; усувається дублювання паралельних видів діяльності; проводиться централізація управлінського апарату; утворюється можливість для більш ефективного використання технічних засобів.

Концентрація як характеристика структури ринку визначає поведінку його учасників і, відповідно, ефективність використання ними наявних ресурсів. Сучасна економічна теорія відкидає ототожнення монополізму лише з великими розмірами підприємств і високою часткою виробництва та реалізації на ринку. Оцінювання високого рівня концентрації як неефективного себе не виправдовує, тому формальне застосування норм конкурентного законодавства до процесів концентрації є неприпустимим. Як показує світовий досвід, у сучасних умовах концентрація капіталу є важливим фактором досягнення "економії від масштабу".

Очевидно, що досконала ринкова структура є певним ідеалом, за якого згідно з економічною теорією досягається найвища результативність ринку. Відхилення від раціональної структури ринку спричинює економічні втрати і результативність, меншу за оптимальну.

У цілому позитивні результати на ринках природних монополій після реформування вкрай очевидні: зниження цін, прискорення темпів зростання продуктивності праці тощо. Досвід реформ ще раз підтвердив тезу про те, що саме реальна, а не потенційна конкуренція є ефективним фактором господарювання.

З метою підвищення ефективності державного регулювання природних монополій необхідно, насамперед, розробити механізм визначення природномонопольного ядра кожного природномонопольного суб'єкта господарювання (відокремлення немонопольних видів діяльності, що за своєю суттю є конкурентними, від природномонопольних утворень України), що унеможливить включення нехарактерних витрат у базу розрахунку мононопольних цін. Крім того, необхідно вирішити питання запровадження в повному обсязі сучасних механізмів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, передбачених Законом України "Про природні монополії" [15].

Так, Закон України "Про природні монополії" передбачає, що діяльність суб'єктів природних монополій підлягає державному регулюванню та здійснюється національними комісіями. Національні комісії – це органи, що виступають від імені уряду, проте зазвичай не входять до його складу. Така особливість комісій дає їм змогу ефективно вирішувати суперечності між різними зацікавленими сторонами, встановлювати правила та стежити за їх виконанням. Регуляторні повноваження комісій зазвичай спрямовані на конкретну галузь чи конкретну проблему.

Існує ряд вагомих аргументів на користь передачі функцій регулювання національним комісіям, а саме: деполітизація процесу регулювання для того, щоб забезпечити можливість 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.

На нашу думку, вдосконалення державного регулювання діяльності природних монополій не можна зводити лише до створення незалежних регуляторних органів. Досвід роботи Національної комісії регулювання електроенергетики свідчить, що це умова, хоч і необхідна, але сама по собі недостатня. Потрібно забезпечувати також належний рівень і зміст регулювання: обґрунтованість тарифів, забезпечення стандартів якості і доступності послуг шляхом створення механізму прозорого, обґрунтованого формування тарифів на послуги.

Такий підхід має базуватися на основі глибокого розуміння теоретичних напрацювань і здобутків зарубіжного досвіду. При застосуванні зарубіжного досвіду, безумовно, необхідно враховувати додаткові труднощі, пов'язані із перехідними процесами в українській економіці, що передбачають особливі вимоги до гнучкості й адаптування стратегій реформування. Слід також враховувати й генезис українських природних монополій, що утворилися адміністративним шляхом у централізованій системі керування.

Якщо у будь-якій західній країні сфера економічної діяльності визначається як природна монополія і для регулювання застосовується відповідний набір заходів, то це зовсім не означає, що для України така сфера економічної діяльності може бути віднесена до природної монополії. Одразу зазначимо, якщо йдеться про перенесення зарубіжного досвіду, то необхідно використовувати інструментарій, який дає змогу обґрунтувати кожен крок щодо реформування природномонопольної сфери діяльності, їх послідовність, а відповідно, кваліфіковано

проводити реформування, спираючись на розвинуту теорію і адаптуючи її до конкретних умов і часу нашої країни.

Спеціальним інструментом для регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні є Закон України "Про природні монополії". Закон був розроблений з урахуванням тенденцій регулювання діяльності природних монополій, що переважають у світі, і є важливим етапом на шляху інституційного забезпечення державного регулювання природномонопольних сфер української економіки.

До сфери діяльності суб'єктів природних монополій, як правило, належать:

- транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами;
- транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл;
- транспортування інших речовин трубопровідним транспортом;
- передача та розподіл електричної енергії; користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;
- управління повітряним рухом; централізоване водопостачання та водовідведення;
- централізоване постачання теплової енергії; спеціалізовані послуги транспортних терміналів, портів, аеропортів за переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України.

До суміжних ринків належать:

- постачання природного газу та інших речовин, транспортування яких здійснюється трубопровідним транспортом;
- зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності зі зберігання природного газу;
- внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів залізничним, повітряним, річковим та морським транспортом;
- виробництво електричної енергії в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії;
- постачання електричної енергії; виробництво теплової енергії (крім випадків, коли вона використовується виключно для внутрішніх потреб) в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва теплової енергії;

- надання послуг міжміського та міжнародного телефонного зв'язку.

Всупереч чинному законодавству України природні монополії досі залишаються неререформованими. Ведуться окремі дискусії щодо створення економічно обґрунтованих методик регулювання цін у природних монополіях, які зрештою ні до чого не призводять. Адже для того, щоб створити зазначені методики, необхідно, у першу чергу, провести реформування природних монополій.

На нашу думку, першим кроком щодо реформування підприємств природних монополістів має стати їх реструктуризація. Реструктуризація повинна включати в себе визначення природномонопольного ядра, а це, у свою чергу, потребує дотримання певної послідовності.

На першому етапі визначення природномонопольного ядра здійснюється інвентаризація основного виробництва, допоміжного виробництва, підрозділів, які не належать до основного виробництва, об'єктів соціально-культурного призначення.

Другий етап передбачає роз'єднання (відокремлення) основного виробництва підприємства природного монополіста від зайвих підрозділів, допоміжного виробництва та підрозділів, які не належать до основного виробництва. Відбувається відокремлення об'єктів соціально-культурного призначення.

На третьому етапі визначення природномонопольного ядра відбувається процес створення підприємства, яке, відповідно до чинного законодавства, належить до сфери діяльності природних монополій. Одночасно здійснюється реструктуризація, приватизація та ліквідація відокремлених підрозділів. Об'єкти соціально-культурного призначення передаються у комунальну власність.

Слід наголосити, що реформування у сфері природних монополій не повинно зводитися до примітивного поділу, а по суті до розпаду і деградації. Адже така політика генерує архаїчні ринкові відносини, які у розвинутих індустріальних країнах активно витісняються на "узбіччя" економічного життя [16].

Такий підхід вигідний для України, адже існуюча недосконалість цінового механізму у зазначених сферах призводить до посилення регіоналізації національного і локалізації місцевих ринків. Але найголовніше те, що державне регулювання цін на продукцію природних монополій у принципі недосконале та неефективне.

Проблема визначення сфери природної монополії та виділення природномонопольного ядра виникає внаслідок того, що в Україні природні монополісти мають досить складну структуру, багато елементів якої не є природномонопольними. У зв'язку з цим

виникає необхідність у межах галузі виділити структуру, що є носієм найсуттєвіших, специфічних для природної монополії властивостей.

Нерідко рівень природної монополізації виробництва переоцінюється. Так, в інтегрованій компанії риси природної монополії характерні лише для одного виду діяльності. Цією діяльністю є залізничні шляхи, а не потяги з вагонами; канали телефонного дротового зв'язку, а не передавальні пристрої; трубопроводи, а не компресорне обладнання. Відповідно, конкуренція неможлива, найімовірніше, у перших видах діяльності, але не в других.

Успішне відокремлення природномонопольного ядра залежить від наявності єдиної методологічної бази, правильного визначення мети на всіх етапах реформування. Забезпеченню єдиного підходу до визначення природномонопольного ядра сприятиме відповідна законодавча база, спрямована на:

- безперервність на всіх етапах реформування;
- підвищення інвестиційної привабливості підприємств природних монополістів;
- врахування галузевих особливостей здійснення приватизаційних процесів в Україні.

Крім того, відокремлення природномонопольного ядра забезпечить:

- баланс інтересів споживачів (доступні ціни) і природних монополій (фінансові результати);
- виділення структури тарифів на основі принципів справедливого й ефективного розподілу витрат;
- стимулювання підприємств до скорочення витрат, підвищення якості продукції та ефективності інвестицій;
- створення умов для розвитку конкуренції.

Правильно проведене відокремлення природномонопольного ядра від суміжних ринків не тільки обмежить сферу регулювання, а й підвищить його ефективність безпосередньо через розподіл регуляторних і нерегуляторних видів діяльності.

Процес виділення природномонопольного ядра є багаторівневою процедурою, що вимагає від державних органів здійснення заходів структурного регулювання, тобто реалізації цілої серії послідовних кроків щодо: розподілу вертикальних і горизонтальних ланцюжків, які з'єднують окремі структурні підрозділи галузевого конгломерату, на власне природномонопольний сектор і сфери та на конкурентні; визначення для виділеного природномонопольного сектора заходів щодо регулювання і дерегулювання, спрямованих на забезпечення його ефекти-

вності з погляду мінімізації суспільної корисності.

#### IV. Висновки

Ті види господарської діяльності, що підлягають регулюванню, мають характеризуватися відкритістю і доступністю інформації для регуляторних органів, які дають змогу встановлювати ціни (тарифи) на рівні, досить високому для забезпечення нормальної рентабельності, і, відповідно, залучити нові інвестиції; потенційно конкурентні сегменти галузей мають бути виділені і реорганізовані з метою формування реального конкурентного середовища, яке цілеспрямовано підтримують регуляторні органи.

У цілому виділення природномонопольного ядра має привести до такого:

1. В енергетиці: створення ринку електроенергії, який буде ефективно працювати і функціонувати на принципах економічно обґрунтованого ціноутворення, що виключає дискримінацію будь-яких учасників по всій території України; створення ефективного механізму зниження витрат у сфері виробництва, передачі і розподілу електроенергії та покращення фінансового стану підприємств галузі; створення привабливого інвестиційного клімату у сфері електроенергетики та залучення значного обсягу інвестицій для зміни старих генеруючих потужностей, модернізації та реконструкції галузі; забезпечення доступності електроенергії як найважливішої умови підвищення рівня і якості життя населення, створення системи підтримки соціальних груп споживачів на період реформування; стимулювання енергозбереження у всіх сферах економіки; поетапна ліквідація перехресного субсидування між різними групами споживачів електроенергії; збереження та розвиток єдиної інфраструктури електроенергетики, включаючи магістральні мережі і диспетчерське управління; розвиток експортного потенціалу електроенергетики; демонополізації ринків палива для теплових електростанцій; створення нормативно-правової бази реформування сфери та її роботи в нових економічних умовах; визначення процедур антимонопольного регулювання при поетапному переході до дерегулювання потенційно-конкурентних видів діяльності.

2. У залізничному транспорті України: підвищення стійкості роботи залізничного транспорту, його доступності, безпеки і якості надання послуг для забезпечення єдиного економічного простору країни та загальнонаціонального розвитку; формування єдиної гармонійної транспортної системи країни; зниження сукупних витрат на перевезення вантажів залізничним транспортом; задоволення попиту на залізничні послуги; розмежування функцій державного управління та регулювання господарської діяльності; по-

тапне припинення перехресного субсидування пасажирських перевезень за рахунок вантажних, внутрішніх – за рахунок експортно-імпортних; удосконалення тарифної політики; конкуренції у сфері перевезень, ремонту потягів; недопущення злиття підприємств, що діють у потенційно конкурентному середовищі, з підприємствами природно-монопольного сектора; забезпечення фінансової прозорості усіх видів господарської діяльності галузі.

Виділення природномонопольного ядра в інших сферах природних монополій практично приведе до аналогічних позитивних результатів.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що першочерговим кроком щодо підвищення ефективності державного регулювання цін у природних монополіях має стати їх повна реструктуризація з метою виділення природномонопольного ядра. "Немонопольні" ринки належить лібералізувати, а "немонопольні" підприємства – приватизувати. Об'єкти соціально-культурного призначення мають бути передані до комунальної власності.

#### Література

1. Базилевич В. Роздержавлення природних монопольних структур в Україні / В. Базилевич, Г. Філюк // Економіка України. – 2002. – № 3. – С. 35–42.
2. Борисенко З.М. Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України / З.М. Борисенко. – К. : Таксон, 2004. – 344 с.
3. Бутыфкин А.Я. Естественные монополии: Теория и проблемы регулирования / А.Я. Бутыфкин. – М. : Новый век, 2003. – 152 с.
4. Кокорев В. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии / В. Кокорев // Вопросы экономики. – 1998. – № 4. – С. 115–133.
5. Лір В.Е. Приватизація як стратегічний інвестиційний ресурс держави на етапі формування ринку електроенергії / В.Е. Лір // Енергетика: економіка, технології, екологія. – 2002. – № 1. – С. 12–17.
6. Студенцов В. Государство и естественные монополии / В. Студенцов // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 9. – С. 86–97.
7. Удосконалення системи тарифного регулювання суб'єктів природних монополій // АМКУ, МЦПД. Круглий стіл. – 24 травня. – К., 2006. – 17 с.
8. Виробництво та розподіл валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
9. Фінанси України за 2001 р. – К. : Держкомстат України, 2002. – С. 87–88.
10. Фінанси України за 2002 р. – К. : Держкомстат України, 2003. – С. 77–78; 96–99; 107–108.
11. Фінанси України за 2003 р. – К. : Держкомстат України, 2004. – С. 77–78; 106–107; 115–116.
12. Антимонопольна діяльність : підручник / В.Д. Лагутін, Л.С. Головка, Ю.І. Крегул та ін. ; [за ред. проф. В.Д. Лагутіна]. – К. : КНЕУ, 2005. – 580 с.
13. Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.1995 р. № 135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
14. Маятнікова Е.В. Зарубежный опыт регулирования естественных монополий / Е.В. Маятнікова // Экономический журнал ВТО. – 1998. – № 3. – С. 342–357.
15. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 30. – С. 238.

УДК 351.778.511

## УДОСКОНАЛЕННЯ ІСНУЮЧОЇ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНОЇ ПРОЦЕДУРИ В БУДІВНИЦТВІ

**Олійник Н.І.**

кандидат наук з державного управління  
докторант Національної академії державного управління при Президентіві України

#### Annotation

The article analyses the current authorization system in the sphere of town-planning activities and capital development, grounds the

necessity of legislative changes of authorization system and procedures simplification in this sphere. It is proposed the ways to solve