

4. Melzer H. Vom Selbstverwaltungsgesetz zur realen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern / H. Melzer // Aktuelle Probleme der kommunaler Selbstverwaltung. Hrsg. von W. Hoppe, H.-U. Erichsen u. A. Leidinger, 1991. – S. 201–210.
5. Reformen im Rathaus: die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung / [Hrsg. von Michael Schöneich. Mit Beitr. von Jochen Dieckmann]. – Köln : Kohlhammer, 1996. – 192 s.
6. Tilkorn E. Local self-government in Germany. An Outline [Електронний ресурс] / E. Tilkorn. Режим доступу: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/02.pdf>.
7. Wollmann H. Public-sector reform and modernization in Germany in the International context / H. Wollmann // Evaluation and public sector reforms in Germany: Leaps and lags, in. Evaluation in Public Sector Reform. – Elgar : Cheltenham, 2003. – P. 118–139.
8. Wollmann H. The directly elected executive mayor form in German local government / H. Wollmann // Transforming Local Political Leadership / [Ed. Rikke Berg, Nirmala Rao]. – Houndmills : Palgrave, 2005. – P. 29–41.
9. Wollmann H. The two waves of territorial reforms of local government in Germany / H. Wollmann // Redrawing local government boundaries / [ed. Meligana; UBC Press]. – Vancouver, 2004. – P. 106–129.

УДК.351.713:336.226.1

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

Напрієнко Д.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines the specific of activity of domestic natural monopolies, possibility of foreign experience application in the sphere of natural monopolies state regulation, advantages and lacks of the Ukrainian antitrust legislation are analyzed in the article.

Анотація

Проаналізовано специфіку діяльності вітчизняних природних монополій. Розглянуто можливість застосування зарубіжного досвіду в сфері державного регулювання природних монополій. Визначено переваги та недоліки українського антимонопольного законодавства.

Ключові слова

Природна монополія, державне регулювання, антимонопольна політика, антимонопольне законодавство.

I. Вступ

Функціонування економік більшості країн світу характеризується наявністю монополізованих секторів, важливу й специфічну частку в яких займає так звана природна монополія. До сфер природної монополії відносяться велика кількість видів господарської діяльності: транспортування речовин трубопроводами; передача та розподіл електричної енергії; користування залізничними коліями, централізоване водопостачання та водовідведення; централізоване постачання теплової енергії; спеціалізовані послуги транспортних терміналів, портів, аеропортів тощо. Продукція підприємств – природних

монополістів використовується в усіх, без винятку, виробничих процесах та задоволення першочергові потреби населення. Підприємства – природні монополісти не схильні до запровадження інновацій, підвищення якості та збільшення обсягів продукції, саме тому сфера функціонування ринків природних монополій потребує державного регулювання.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити державне регулювання діяльності природних монополій в Україні.

III. Результати

Вивченню складних проблем державного регулювання розвитку природних монополій та електроенергетики, зокрема в контексті загальної розбудови та реформування економіки в період переходу до ринку, присвячені численні праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених економістів, спеціалістів-практиків, а саме: В. Базилевича, О. Білько, З. Борисенка, Ю. Вінслава, І. Галиці, І. Гольденберга, О. Золотарьової, І. Карандакової, В. Паламарчука, А. Рубана, А. Склепової, Г. Філюка.

Проблема природного монополізму, що лежить у площині розподілу ефективності виробництва й суспільної корисності відноситься до категорії не вирішуваних в рамках однієї теорії: кожен економічний простір (національна економіка) спричинює вплив на їх диспозиційну функцію, оскільки в природних монополістів закладений “ген” екс-

пансії на внутрішній ринок. Складність і су-перечливість, іманентно притаманні природним монополюючим ринкам, об'єктивно зумовлюють необхідність формування механізму державного регулювання, незалежно від організаційно-правової форми суб'єкта господарювання та системи антимонопольних заходів. Регуляторна політика оцінюється з погляду підвищення економічної ефективності та врахування суспільної мети.

Специфікою діяльності вітчизняних природних монополій на ринку суспільних послуг є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів за них окремими споживачами, а особливістю їх економіки є те, що вона стала заручником політичних дій владних структур, коли витрати на пільговиків "лягають" в основу загальних тарифів: обидва аспекти не знаходять чіткого окреслення в регуляторних теоріях.

Для України якість регулятивної політики у сфері суспільних послуг набуває великого значення саме зараз, коли посилюється увага суспільства до якості державних управлінських рішень, їх впливу на суспільний добробут у цілому й соціальні наслідки для різних груп споживачів зокрема.

На наш погляд, у країні накопичено достатній досвід нехтування економічними й соціальними засадами, які виникають, з одного боку, внаслідок надмірного регулятивного втручання органів державної влади, що створювало сприятливе підґрунтя для рентоорієнтованої поведінки представників влади, корупції й хабарництва, – а з іншого – безпідставні спроби "загнати" галузь, що є класичним природним монополістом, у теоретичну площину ринкових механізмів, завдавши тим самим відчутних економічних втрат суспільству.

Як показує зарубіжний і вітчизняний досвід, кінцевий результат регулювання та його якість визначаються, в основному, багатьма факторами законодавчого й виконавчого характеру. Зокрема, практичний ефект регулювання прямо залежить від досконалості нормативно-законодавчої бази, здатної забезпечити наявність вичерпних і чітких "правил гри" недискримінаційного характеру з метою стимулювання високої ефективності та необхідної стабільності галузі.

Останнім часом в Україні розпочалося формування прогресивної законодавчої бази. Побудова системи державного регулювання та контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій в Україні пов'язана з прийняттям Закону України "Про природні монополії". Нині важко дати об'єктивну якісну оцінку його дії, водночас уже сьогодні можна сказати, що він має стати першим актом цілісного законодавства загальнодержавного значення у сфері регулювання ринків, що перебувають у стані природної мо-

нополії. Закон покликаний встановити чіткі, "прозорі" та досконалі правові засади, які мають бути досить гнучкими при застосуванні заходів державного впливу щодо запобігання проявам монополізму на таких ринках з боку суб'єктів господарювання: "Другим важливим актом став Закон України від 16 липня 1999 р. "Про концесії", який визначив юридичний зміст цього поняття, умови і порядок встановлення концесії щодо державного та комунального майна" [1, с. 44]. На перший погляд, Закон "Про природні монополії" схожий на Закон "Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності". Схожість проявляється в тому, що обидва нормативні акти встановлюють правила дозволеної поведінки суб'єктів господарювання й обмежують їх діяльність на ринку, надають незалежним органам право оцінювати ті чи інші дії з погляду появи можливих несприятливих економічних наслідків.

Водночас між зазначеними законодавчими актами існує значна відмінність. Так, Закон України "Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності" спрямований на розвиток конкурентних відносин на відповідних ринках. На відміну від нього, Закон "Про природні монополії" не стимулює розвиток конкуренції, а навпаки, сприяє її обмеженню, оскільки конкуренція на ринках природних монополій є малоефективною. У зв'язку із цим на законодавчому рівні правомірно визнається домінуюче становище виробника, і держава через механізм ліцензування обмежує вхід на такі ринки інших суб'єктів господарювання. Отже, з погляду конкурентного права, Закон України "Про природні монополії" не можна відносити до традиційного антимонопольного законодавства.

Антимонопольний комітет змушений певною мірою виконувати роль як регулятора, так і "контролера". Однак, як переконливо показує зарубіжний та вітчизняний досвід, практика поєднання в одному органі функцій регулювання та контролю довела свою неспроможність і навіть шкідливість. Недоцільність такого поєднання зумовлена різним змістом цих функцій: "Антимонопольну політику не можна виділити в особливу замкнену сферу, відносно незалежну від інших напрямів економічних перетворень" [2, с. 37].

Цілком очевидно, що 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 контрольного органу. Як стверджують фахівці Антимонопольного комітету, саме неупередженість при забезпеченні рівних

конкурентних можливостей для розвитку суб'єктів господарювання є головною умовою їх ефективної роботи. З огляду на зазначені обставини, а також для уникнення дуалізму і серйозних помилок у практиці регулювання природних монополій, на нашу думку, доцільно на законодавчому рівні чітко розмежувати повноваження незалежної національної комісії та антимонопольного органу. З погляду довгострокової стратегії, необхідно активізувати роботу щодо створення незалежного агентства в цій галузі.

При цьому необхідно зауважити, що деякі сучасні галузі природних монополій – це результат радянської економічної політики, яку, насамперед, визначало прагнення концентрації виробництва. Наприклад, такі монополісти, як НАК “Нафтогаз України”, “Укрзалізниця”, АТ “Укртелеком” (які прийнято вважати природними монополіями), структурно включають як природно-монопольні сегменти, так і підприємства, що за своєю суттю та економічним змістом не є такими, а тому можуть ефективно функціонувати на конкурентних засадах. Крім того, природні монополісти домінують на товарному ринку і мають практично необмежену ринкову владу, тому на них, крім Закону України “Про природні монополії”, закономірно поширюються й норми, встановлені антимонопольним законодавством. Однак, оскільки ці закони тісно пов'язані між собою як об'єктами відносин, так і територією поширення, то дуже важливо визначити сферу застосування кожного з них.

Так, Закон України “Про природні монополії” легалізує саме поняття цих структур у вітчизняній економіці, регламентує підходи до визначення параметрів функціонування й розвитку ринків, що перебувають у стані природної монополії, на основі оптимального збалансування економічних інтересів усіх зацікавлених суб'єктів – виробників, споживачів і держави. Таким чином, поняття “природна монополія” перестало бути просто економічною категорією. Закон трактує її як особливий стан товарного ринку, якому іманентно властиві дві ознаки. Перша пов'язана з технологічними особливостями виробництва, що зумовлює неефективність і навіть недоцільність створення та діяльності аналогічних підприємств у цих секторах економіки. Через особливу структуру витрат виробництва, які забезпечують можливість економії у великих розмірах, задоволення попиту в умовах монополії на такому ринку є більш ефективним, ніж при конкуренції.

Характерно, що сфера дії Закону України “Про природні монополії” поширюється не тільки на економічні відносини, що виникають на відповідних товарних ринках, а й на ті, що формуються на суміжних ринках за участю суб'єктів природних монополій. Суміжним вважається товарний ринок, що не перебуває у

стані природної монополії, але для суб'єктів якого реалізація вироблених товарів чи використання товарів інших суб'єктів господарювання не можливі без безпосереднього використання товарів, які виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Неважко помітити, що в законодавстві не називаються безпосередньо суб'єкти господарювання – юридичні особи, діяльність яких підлягає жорсткому державному регулюванню та контролю. Їх перелік визначається регулювальними органами на основі науково обґрунтованого й усебічного аналізу відповідних товарних ринків. Таким чином, основою регулювання є здійснення конкретним підприємством будь-якого із зазначених у Законі видів діяльності.

Відповідно до ст. 28 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, встановлення тарифів щодо оплати комунальних послуг належить до повноважень органів місцевого самоврядування, визначення норм споживання житлово-комунальних послуг та контроль за їх додержанням здійснюється місцевими державними адміністраціями відповідно до ст. 18 Закону України “Про місцеві адміністрації”. Вважається, що практика встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги на місцевому рівні економічно й соціально виправдана. Формування витрат на виробництво послуг об'єктивно залежить від місцевих особливостей, насамперед, це технічні та технологічні фактори, які, наприклад, пов'язані з підйомом, очищенням, транспортуванням та подачею води, кліматичні та геодезичні умови (водозабори поверхневі або підземні), а тому тарифи не можуть бути однаковими для всіх населених пунктів.

Такі сфери діяльності, як виробництво електроенергії, видобування нафти, газу та їх реалізація, надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів різними видами транспорту тощо, як показує світовий досвід, можуть значно ефективніше функціонувати в умовах реальної конкуренції. Отже, економічні відносини між суб'єктами господарювання на таких ринках є об'єктом регулювання традиційного антимонопольного законодавства. Для ефективного забезпечення реалізації чинного законодавства про природні монополії створюються державні органи, які в межах своєї компетенції регламентують діяльність суб'єктів природних монополій, вирішують інші покладені на них завдання.

Відповідно до Закону України “Про природні монополії”, основним органом регулювання є незалежні національні комісії. Функції ж контролю залишаються в компетенції Антимонопольного комітету та його територіальних відділень. Необхідно зазначити, що сьогодні в Україні функціонує тільки одна незалежна структу-

ра – Національна комісія з регулювання електроенергетики (НКРЕ). Її основною функцією є контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій в енергетичній галузі та нафтогазовому комплексі. В інших сферах природних монополій, зокрема у сфері житлово-комунального господарства, регулювання здійснюється іншими державними органами.

Необхідно зазначити, що в компетенції Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень залишається контроль за встановленням суб'єктами господарювання монопольних цін на продукцію на тих сегментах ринку, де ціна формується вільно. Водночас вони не мають права вживати заходів адміністративного впливу (штрафів, фінансових санкцій) до суб'єктів природних монополій при порушенні ними встановленого незалежною комісією порядку застосування регульованих цін. У першому випадку відповідальність настає за Законом України “Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”, у другому – “Про природні монополії”.

Перш за все, прийняття Закону України “Про природні монополії” має започаткувати розроблення ряду інших нормативно-правових актів. Це стосується прийняття спеціальних галузевих законів, які б визначали порядок фінансової та господарської діяльності суб'єктів природних монополій у кожній сфері та встановлювали чіткі “правила гри на відповідному ринку. У протилежному випадку, як переконливо довела практика, досягти оптимального рівня задоволення інтересів виробників і споживачів та припинити негативні прояви монополізму на таких ринках буде надзвичайно важко.

У зв'язку з набуттям з 3 серпня 2004 р. чинності Закону України “Про житлово-комунальні послуги” від 24 червня 2004 р. № 1857-IV змінилась процедура встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, а саме: ст. 14 цього Закону передбачено порядок затвердження тарифів з розподілом на три групи: тарифи на житлово-комунальні послуги, які затверджуються спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади; тарифи на житлово-комунальні послуги, які затверджуються органами місцевого самоврядування; тарифи на житлово-комунальні послуги, які визначаються виключно за договором. Відповідно до п. 2 ст. 7 зазначеного Закону ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги затверджують органи місцевого самоврядування.

Водночас, відповідно до ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97, до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить

встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на оплату побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності. Статтею 13 Закону України “Про питну воду та питне водопостачання” від 10 січня 2002 р. № 2918-III до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено встановлення тарифів на послуги з питного водопостачання та водовідведення.

Відповідно до ст. 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, повноваження щодо регулювання цін та тарифів за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначення і встановлення норми їх споживання, здійснення контролю за їх додержанням належать місцевим державним адміністраціям.

Згідно з п. 16 Додатку до Постанови Кабінету Міністрів України “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” від 25 грудня 1996 р. № 1548, право встановлювати тарифи на послуги водо-, теплопостачання, водовідведення, що надаються суб'єктами підприємницької діяльності незалежно від форм власності для всіх споживачів, належить Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям. Водночас це право не поширюється на тарифи, що встановлюються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад відповідно до ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

IV. Висновки

Чинна нормативна база з питань встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги має суперечливий характер. З метою усунення наявних суперечностей між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади щодо повноважень зі встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, необхідне законодавче врегулювання наведених вище законів у частині закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень, а саме: затвердження в порядку й межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються суб'єктами господарювання незалежно від форми власності (крім таких, що перебувають у спільній власності територіальних громад та/або користуються об'єктами спільної власності), розташованими на відповідній території; “затвердження в порядку і межах,

визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються суб'єктами господарювання, які перебувають у спільній власності територіальних громад та/або користуються об'єктами спільної власності територіальних громад”.

Крім того потребує законодавчого закріплення питання щодо виключення з повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій повноважень з регулювання (встановлення)

цінових тарифів на послуги водо-, теплопостачання, водовідведення.

Література

1. Захарін С. Оптимізація форм і методів державного регулювання іноземного інвестування / С. Захарін // Економіка України. – 2001. – № 8. – С. 40–44.
2. Стародубровская И. Основы антимонопольной политики / И. Стародубровская // Вопросы экономики. – 1990. – № 6. – С. 31–37.

УДК 351.713:336.226.1

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Попов Р.А.

завідувач протокольно-організаційного відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України

Annotation

The author conducts a setting of state control in the field of economic defense, forms of fight against monopolies, an essence of anti-monopoly policy in the article.

Анотація

Досліджено призначення державного контролю у сфері захисту економічної форми боротьби з монополіями, сутність антимонопольної політики.

Ключові слова

Природна монополія, державне регулювання, антимонопольна політика, антимонопольне законодавство.

I. Вступ

Формування будь-якої правової держави та її гармонійний розвиток залежать від уміння організувати захист її економічних інтересів. Становлення в Україні ринкових відносин зумовлює необхідність реформування законодавства про захист економічної конкуренції, яке в сучасних умовах має бути одним із найголовніших механізмів забезпечення успіху ринкової трансформації в економіці держави та реалізації цілей і завдань сучасної конкурентної політики.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сутність державної антимонопольної політики України.

III. Результати

Питання конкурентної політики, тенденції розвитку ринкової економіки досліджували такі зарубіжні вчені, як Д. Барнес, Р. Вернон, В.К. Вескозі, Дж.Е. Гарінгтон, І. Кірцнер, М. Портер, А. Чемберлін, Д. Шиллінг, зокрема питання економічної теорії – Д. Гамільтон, К. Макконел, Е. Маршалл, Д. Рубинфельд, П. Самюельсон, С. Фішер.

В Україні проблеми конкурентних відносин в умовах ринкової трансформації, ме-

ханізмів державного регулювання в сфері конкурентної політики та державного управління розглядалися в працях багатьох учених: О. Андрійко, Ю. Бажала, Е. Бакалінської, З. Борисенко, С. Валітова, Г. Губерної, В. Дорофійка, Ю. Журика, О. Костусева, В. Мамотова, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Олійник, Л. Пашка, В. Пілюшенка, О. Поважного, С. Поважного, Д. Решиткова, В. Савчука, Н. Саніахметової, К. Тотьєва, Н. Яременка та інших.

Згідно зі ст. 42 Конституції України, держава забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополієм положенням на ринку, неправомірне обмеження конкуренції і недобросовісна конкуренція. Види монополій визначаються законом. Вимоги цієї статті Конституції – фундамент, на якому тримається вся система захисту конкуренції в Україні. Закріплення в Конституції конкурентних вимог підтверджує важливу роль, яку має відігравати державна антимонопольна політика в системі державного регулювання.

Значною перешкодою на шляху розвитку конкуренції є порушення нормативно встановлених правил поведінки у сфері господарювання її суб'єктами, органами державної влади чи місцевого самоврядування. Протидія таким порушенням і є одним з основних завдань діяльності антимонопольних органів України, які здійснюють контроль за дотриманням норм конкурентного законодавства.

На сьогодні в Україні здійснені значні кроки у формуванні правової й інституційної бази державного регулювання економічної конкуренції.

Створення й розвиток конкурентного середовища – невід'ємна складова ринкової економіки. Як відзначав Л. Ерхард, конкуре-