

УДК 346.242

І. О. Анохіна

аспірантка кафедри підприємницького та комерційного права ОНЮА

ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ І МЕТОДИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Згідно з п. 3 ст. 28 Господарського кодексу України [1] Законом «Про природні монополії» визначаються сфери діяльності суб'єктів природних монополій, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші органи, які регулюють діяльність зазначених суб'єктів, а також інші питання регулювання відносин, що виникають на товарних ринках України, які перебувають у стані природної монополії, та на суміжних ринках за участі суб'єктів природних монополій.

Загальні засади державного регулювання суб'єктів природних монополій визначені в Законі України «Про природні монополії» [2].

Діяльність суб'єктів господарювання, які працюють в умовах природної монополії, піддається регулюючому впливу з боку держави в країнах з ринковою економікою.

У різних державах цей вплив здійснюється по-різному, але існують два основні шляхи: перший — створення спеціальних уповноважених органів регулювання, у сферу компетенції яких входить контроль за діяльністю фірм, у тому числі приватних, і другий — регулювання з боку держави (муніципалітету) як реалізація прав його власника на державні (муніципальні) підприємства.

Вироблений за рубежом картелям механізм «ліцензування», допуску нових конкурентів у галузь використовується федеральними відомствами в цивільній авіації, зв'язку і радіомовленні, а також телебаченні в США; установлення єдиних цін — в енергетиці, зв'язку, цивільній авіації в США; у транспорті — у таких країнах як Франція, Італія, ФРН, Швейцарія, Австрія і ряді інших [3].

У західноєвропейських країнах антимонопольне регулювання і регулювання діяльності природних монополій здійснюється, в основному, роздільно різними міністерствами чи іншими компетентними органами. У цих країнах конкурентне право рідке призначене для охоплення державного сектора [4].

Варто погодитися з Н. О. Саніахметовою, що регулювання природних монополій слід віднести до такого типу державного регулювання, що спрямоване на заміну конкуренції на товарному ринку. Конкуренція в таких галузях нестабільна і неефективна, однак відсутність регулювання природних монополій може призвести до підвищення цін і, отже, необґрунтованого збагачення виробників за рахунок споживачів. Державне регулювання в такому випадку означає регулювання цін природних монополій, обмеження чи усунення доступу конкурентів на ринок. Мета такого регулювання — утримувати витрати і ціни низькими, а обслуговування і якість — високими [5].

У країнах з розвинутими ринковими економіками сучасна концепція регулювання природних монополій припускає, що застосування державного регулювання вважається виправданим у тих випадках, коли певний товар (послуга) виробляється єдиним економічним суб'єктом за умови, що конкуренція між аналогічними підприємствами неможлива з технологічних чи економічних причин, і зростання обсягу виробництва єдиного суб'єкта супроводжується зниженням питомих витрат (економія на масштабах) [6].

У вітчизняній літературі зустрічалися вказівки на можливість запровадження нетрадиційних способів організації діяльності суб'єктів господарювання в сфері природних монополій, наприклад, з метою детінізації економіки. Так, І. А. Галіца пропонує, зокрема, на рівні природних монополій розвивати нетрадиційну (штучну) конкуренцію, тому що з огляду на об'єктивні причини, принципи традиційної конкуренції тут застосувати неможливо чи традиційна конкуренція взагалі істотно обмежена. Мова йде про необхідність пошуку штучних замінників традиційної конкуренції, тому що її відсутність у підсумку веде до наростання в цій сфері стагнаційних явищ. Вирішити зазначену проблему пропонується за допомогою ігрових механізмів, і в такий спосіб організувати конкурентну гру за методом «гонки за лідером» [7].

Безсумнівно, що стосовно суб'єктів природних монополій має бути особливий підхід. С. Б. Мельник справедливо відзначає, що регулювання поведінки діючих монопольних утворень за суб'єктами, стосовно яких здійснюється державне регулювання, можна підрозділити на два види: державне регулювання стосовно суб'єктів господарювання, які займають монопольне становище в сфері природних монополій, та державне регулювання щодо всіх інших монопольних утворень [8].

Як правильно вказують вчені, дія антимонопольного законодавства має бути гнучкою, диференційованою, воно повинно включати застереження, вилучення і виключення зі строго регламентованою процедурою їхнього застосування [9], мають установлюватися визначальні рамки дії його положень з урахуванням існування природних монополій, капіталомістких пріоритетних напрямків науково-технічного прогресу [10].

Згідно з п. 1 ст. 9 Закону України «Про природні монополії», регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється на основі таких принципів:

- гласності та 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.

Органи, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, при прийнятті рішень щодо такого регулювання враховують інформацію про діяльність суб'єкта природної монополії, надану об'єднаннями споживачів, суб'єктами природних монополій, іншими заінтересованими особами (п. 3 ст. 9).

Ми вважаємо, що хоча принцип адресності регулювання, спрямованості його на конкретний суб'єкт природних монополій і був сформульований у Законі, однак він не знайшов свого прямого законодавчого вираження. Тому слід вказати в Законі, що рішення про застосування методів регулювання приймається органом регулювання природної монополії стосовно до конкретного суб'єкта такої монополії.

Вважаємо, що одним з основних недоліків Закону України «Про природні монополії» є те, що він не називає багатьох принципів державного регулювання таких монополій, а сформульовані в ньому принципи мають найзагальніший характер, багато в чому не відбивають специфіку державного регулювання саме природних монополій. Так, забезпечення захисту прав споживачів, стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них властиві не тільки регулюванню діяльності суб'єктів природних монополій, але є метою всякого державного регулювання і конкурентної політики зокрема.

Деякі з принципів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, хоча і не названі в законі, однак можуть бути виведені з його змісту.

Це, зокрема:

– принцип взаємної відповідальності суб'єктів природної монополії, їхніх посадових осіб і органів регулювання їхньої діяльності (розділ IV, ст. 17-20 Закону);

– принцип судового контролю за регулюванням у сфері природних монополій (у разі незгоди з рішенням комісії суб'єкти природних монополій, суб'єкти господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, об'єднання споживачів та інші зацікавлені особи мають право в місячний термін з дня одержання копії рішення оскаржити його в судовому порядку. Суд (господарський суд) за клопотанням вказаних суб'єктів, або за своєю ініціативою може зупинити виконання рішення комісії на час розгляду справи в суді (п. 2 ст. 15 Закону);

– принцип публічності (рішення в справах, пов'язаних з порушеннями законодавства про природні монополії, які впливають на суспільні інтереси, підлягають опублікуванню в засобах масової інформації не пізніше ніж через місяць з дня їх прийняття (п. 1 ст. 15 Закону).

У Законі України позначені лише принципи і предмет регулювання, однак не зазначені методи регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

Методи регулювання діяльності суб'єктів природних монополій визначені в літературі як передбачені законом способи встановлення і застосування обов'язкових вимог до господарської діяльності і продукції суб'єктів природних монополій, використання яких обмежене в часі [11].

Вважаємо, що одним з основних методів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є ліцензування.

Згідно зі ст. 7 Закону «Про природні монополії» діяльність суб'єктів природних монополій у сферах природних монополій та на суміжних ринках підлягає ліцензуванню відповідно до закону.

Вперше ліцензування діяльності суб'єктів господарювання в сфері природних монополій було введено Указом Президента України «Про запроваджен-

ня ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій» від 27.11.98 р. № 1257/98 [12].

Цим Указом з 1 січня 1999 р. було запроваджено ліцензування таких видів підприємницької діяльності: зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності за зберігання природного газу (ліцензійними умовами); постачання природного газу; надання послуг з користування залізничними коліями та визначеними згідно з переліком Кабінету Міністрів України іншими об'єктами інфраструктури залізничного транспорту загального користування; внутрішні та міжнародні (у межах країн СНД) перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом; виробництво теплової енергії (крім випадків, коли вона використовується виключно для внутрішньовиробничих потреб) в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами і правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва теплової енергії (ліцензійними умовами); надання за переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України, спеціалізованих послуг транспортних терміналів, портів, аеропортів; виробництво електричної енергії в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії (ліцензійними умовами); транспортування нафти та нафтопродуктів магістральними трубопроводами, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами, централізоване водопостачання, водовідведення та централізоване постачання теплової енергії.

Вважаємо, що з набранням чинності Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [13] зазначені види діяльності не підлягають ліцензуванню відповідно до названого Указу, оскільки згідно з ч. 3 ст. 32 Закону види господарської діяльності, крім випадків, передбачених ч. 2 цієї статті, що не включені в перелік видів господарської діяльності, установлений ст. 9 Закону, не підлягають ліцензуванню.

Виключення складає ліцензування у сфері електроенергетики, оскільки згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» ліцензування в цій сфері здійснюється відповідно до законів, що регулюють відносини в цих сферах. Отже, Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» не поширюється на ліцензування в такій сфері.

Деякі з названих в Указі видів діяльності підлягають ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Так, підлягають ліцензуванню:

- транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл;
- постачання природного газу за регульованим, за нерегульованим тарифом;
- зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, установлений ліцензійними умовами;
- централізоване водопостачання та водовідведення (підп. 18-21 ч. 1 ст. 9 закону).

Детально ліцензування в сфері електроенергетиці регулюється низкою відомих нормативно-правових актів: Інструкція про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності, затверджена постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України від 06.10.99 р. № 1305; Інструкція про порядок контролю за виконанням ліцензіатами Умов та Правил здійснення ліцензованої діяльності, затверджена постановою НКРЕ від 03.10.97 р. № 833. Деякі положення стосовно зупинення дії та анулювання ліцензії містяться в Умовах та Правилах здійснення підприємницької діяльності з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами, затверджених постановою НКРЕ від 13.06.96 р. № 15.

Ці положення зараз протирічать Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», оскільки цей Закон не передбачає зупинення дії ліцензій як санкцію за порушення умов здійснення ліцензованого виду діяльності.

Таким чином, специфіка правового регулювання природних монополій є відображенням диференційованого підходу до монопольних ринків як одного з найважливіших принципів конкурентної політики.

Природні монополії через їхню специфіку вимагають особливих форм державного, у тому числі правового регулювання.

Зокрема, тут застосовуються адміністративні методи державного регулювання, включаючи поточне і перспективне планування виробництва й інвестицій, контроль над цінами, якістю продукції і т. п.

Це особливий правовий режим регулювання і контролю діяльності суб'єктів природних монополій.

Наділення тих чи інших галузей статусом природної монополії і відповідне спеціальне правове регулювання діяльності їхніх суб'єктів — це один з напрямків цілеспрямованого спеціального державного регулювання, що поширюється на спеціальних суб'єктів — суб'єктів природних монополій.

Вважаємо необхідним передбачити в Законі України «Про природні монополії» такі принципи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, як принцип взаємної відповідальності суб'єктів природної монополії, їхніх посадових осіб і органів регулювання їхньої діяльності, принцип судового контролю за регулюванням у сфері природних монополій, принцип публічності, а також указати методи такого регулювання.

Література

1. Господарський кодекс України // Голос України. — 2003. — № 49–50.
2. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 30. — Ст. 238.
3. Иванов И. Д. Современные монополии и конкуренция: (Формы и методы монополистической практики). — М.: Мысль, 1980. — С. 53.
4. Сапиахметова Н. А. Правовая защита конкуренции в предпринимательстве Украины. — Одесса: Бахва, 1998. — С. 40.
5. Сапиахметова И. А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты. — Одесса: Одес. гос. юрид. академия, 1998. — С. 123–124.

6. Вильсон Дж., Цапелик В. Естественные монополии в России: история и перспективы развития системы регулирования // Вопросы экономики. — 1995. — № 11. — С. 80.
7. Галица И. А. Развитие нетрадиционной (искусственной) конкуренции как одна из мер дестепизации экономики // Хозяйственно-правовые средства дестепизации и декриминализации экономики: Сб. науч. тр. — Донецк, 1998. — С. 104.
8. Мельник С. Б. Монополия (домпуюче) становище суб'єкта господарювання на ринку: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Донецьк, 2001. — С. 11.
9. Ляшенко С. В. Антимонопольное законодательство в системе государственного регулирования смешанной экономики // Экономико-правовые проблемы антимонопольной политики. Сб. науч. тр. — Донецк, 1996. — С. 23.
10. Амуржувев О. Проблемы антимонопольного регулирования // Хозяйство и право. — 1990. — № 11. — С. 24.
11. Тотьев К. Ю. Конкуренционное право (правовое регулирование конкуренции): Учебник. — М.: Изд-во РДЛ, 2000. — С. 304.
12. Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій: Указ Президента України від 17.11.98 р. № 1257/98 // Голос України. — 1998. — № 230.
13. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.

УДК 349.412:347.27(477)

В. Д. Габак

здобувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права ОНЮА

ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ІПОТЕКИ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Проблема становлення інституту іпотеки землі постала в Україні лише в останні десятиріччя. До 90-х років ХХ ст. не могло й бути мови про іпотечні правовідносини, оскільки заперечувалось саме право приватної власності на землю. Проголошення незалежності України і законодавче закріплення різних форм власності на землю дало поштовх до розробки питань іпотеки вітчизняними науковцями. На жаль, дане питання ще мало висвітлене, проте можемо виділити деякі цікаві, на нашу думку, дослідження в цій правовій сфері.

С. Кручок у своїх публікаціях розкриває економічні передумови іпотечного кредитування. Деякі проблеми розвитку інституту іпотеки в Україні, зокрема недосконалість нормативно-правового регулювання і відсутність інституційно-функціонального забезпечення, висвітлені в праці В. Носіка.

Монографія І. І. Пучковської дає досить повне уявлення про сучасний стан інституту іпотеки в Україні. К. Колісніченко у своїй статті досліджує основні проблеми реалізації норм Закону України «Про заставу».

Співавтори О. Заржицький, А. Левченко підкреслюють особливості застави (і іпотеки як її різновиду) як основного способу забезпечення виконання зобов'язань. В. Ляшенко і А. Середюк у своїй статті характеризують особливості інституту застави в умовах ринкової економіки.

О. Євтух з економічної точки зору аналізує значення іпотечних банків як необхідної передумови розвитку іпотеки. А. Ковальчук також серед основних проблем іпотеки виділяє відсутність в Україні дієвих іпотечних механізмів.