

УДК 346.242

*І. О. Анохіна,  
аспірантка кафедри підприємницького та комерційного права ОНЮА*

### **НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ**

Одним з пріоритетних напрямків сучасної економічної політики в Україні є розвиток і підтримка конкуренції.

Однак існують такі галузі, де конкуренція з об'єктивних причин (технологічні особливості виробництва, характер попиту і пропозиції) неефективна або взагалі неможлива. Такі товарні ринки, де присутній лише один суб'єкт господарювання, відповідно до законодавства України відносяться до природних монополій і підлягають державному регулюванню. Відсутність діючих конкурентних механізмів і загроза зловживання економічною владою суб'єктів таких монополій викликає необхідність створення спеціальної системи державного регулювання в сфері природних монополій. Вона необхідна для захисту інтересів споживачів товарів і послуг суб'єктів природних монополій, а також для підвищення економічної ефективності їхньої діяльності.

Спрошені схеми державного регулювання природних монополій, засновані на індексуванні тарифів (цін) і не супроводжувані ретельною перевіркою витрат і інвестиційної діяльності, дозволяли монополістам легко обходити обмеження, що ставили на їхньому шляху органи державного регулювання їхньої діяльності. Однією з найважливіших причин такого становища була відсутність необхідної законодавчої бази. Державний контроль за господарською діяльністю природних монополій був значно ослаблений у зв'язку з перетворенням багатьох підприємств в акціонерні товариства. На підприємствах почали домінувати галузеві інтереси, а уряд, зберігши контрольні пакети акцій у своїх руках, недостатньо активно включався в механізм корпоративно-акціонерного управління.

Останнім часом в Україні були зроблені значні кроки по формуванню правової й інституційної бази державного регулювання природних монополій. У 2000 р. набув чинності Закон України «Про природні монополії», почата робота зі створення органів регулювання на загальнодержавному рівні.

Згідно з Указом Президента України «Про Основні напрями конкурентної політики на 2002–2004 роки» від 19.11.2001 р. [1] відносно сфери природних монополій метою державної політики у найближчі роки є впровадження сучасних методів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, як першого підготовчого етапу для лібералізації підприємницької діяльності у цій сфері.

Практично робота з формування нормативно-правової бази регулювання природних монополій була розпочата в 1997 р., із прийняттям Указу Президента України «Про заходи щодо реалізації державної політики в сфері при-

родних монополій» № 853/97 від 19.08.1997 р. [2]. Він заклав основи державного контролю в сфері природних монополій із метою підвищення економічної ефективності їхньої діяльності, забезпечення суспільних інтересів.

Важливе значення у формуванні механізму регулювання природних монополій мав також Указ Президента «Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій» від 17.11.1998 р. № 1257/98 [3]. Згідно з ним з метою посилення державного контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій і підприємств, які здійснюють господарську діяльність на суміжних ринках, з 01.01.1999 р. було запроваджено ліцензування восьми видів підприємницької діяльності.

Необхідність у його прийнятті була зумовлена потребою у запровадженні нового механізму державного регулювання та контролю діяльності суб'єктів господарювання, які діють на ринках природних монополій і деяких суміжних ринках, які тісно пов'язані з діяльністю суб'єктів природних монополій, необхідністю прискорити формування необхідної нормативної бази.

Через механізм ліцензування органи регулювання мають можливість здійснювати державне регулювання і надійний контроль зазначених видів діяльності. При цьому отримання ліцензії не має заборонного чи дозвільного характеру, а зобов'язує суб'єкт господарювання виконувати певні, обумовлені ліцензіями, правила здійснення підприємницької діяльності на відповідному ринку, які він, отримуючи ліцензію, погоджується сумлінно виконувати.

Водночас, таке регулювання на рівні підзаконних нормативно-правових актів було явно недостатнім, що неодноразово відзначалося як у нормативно-правових актах, так і в літературі й практиці.

Зокрема, в Указі Президента України «Про Основні напрями конкурентної політики на 1999–2000 роки і заходи для їхньої реалізації» від 26.02.1999 р. [4] було відзначено, що недосконалість системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій негативно впливає на розвиток економіки і що саме ці суб'єкти частіше усього припускаються зловживань монополюючими положенням на ринку. Тому і було визначено, що одним із напрямків конкурентної політики є вдосконалення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та посилення державного контролю за їх діяльністю.

В юридичній літературі неодноразово відзначалася необхідність спеціального правового врегулювання на законодавчому рівні діяльності суб'єктів природних монополій, виділення правового регулювання діяльності природних монополій із загального антимонопольного законодавства і прийняття окремого Закону, а також необхідних підзаконних актів у його розвиток.

Так, В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменський, Н. О. Орлова, Г. І. Баличевцева, Р. І. Кузьмін та С. А. Асюченко серед пропозицій про прийняття нормативних актів вважали за доцільне прийняття Закону «Про природні монополії» [5].

Н. О. Саніахметова відзначала, що в економіках перехідного періоду необхідне прийняття спеціального законодавства, що регулює діяльність природних монополій, а також включення його реалізації в сферу діяльності антимонопольних органів [6].

Як справедливо відзначала І. А. Шуміло, на жаль, ще не можна констатувати повноти та всебічності вітчизняного антимонопольного законодавства, оскільки досі на законодавчому рівні не врегульована діяльність природних монополій. Чітке законодавче врегулювання діяльності суб'єктів природних монополій є одним з найважливіших завдань сучасного етапу розвитку антимонопольного законодавства. Неврегульованість діяльності природних монополій є одним з джерел владно-господарського дуалізму, явищем, що не сумісне з ринковою економікою [7]. А. І. Ігнатюк відмічав, що прийняття таких важливих законів як «Про природні монополії», «Про захист економічної конкуренції» повинно здійснюватися якомога швидше [8].

Необхідність видання спеціального Закону неодноразово підкреслювалася й антимонопольними органами [9].

Необхідність спеціального законодавства для регулювання діяльності в сфері природних монополій обумовлена тим, що вони не підпадають під загальний правовий режим і методи регулювання типових товарних ринків, що закріплені в Законі «Про захист економічної конкуренції». Оскільки мова йде про особливі товарні ринки, вони викликають і особливі за суб'єктним складом, характеристикою і за своїм змістом відносини на таких ринках, що вимагають особливого, відмінного від загального, державного, у тому числі правового регулювання з метою охорони суспільних інтересів.

Закон «Про природні монополії» [10] був прийнятий у виконання положень Конституції України й урядової програми «Україна-2010» з метою створення умов на законодавчому рівні для регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на товарних ринках України, сприяння конкуренції на суміжних із ними ринках. Тим самим були закладені основи спеціалізованого правового регулювання економічних відносин, учасниками яких є природні монополії.

Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні. Метою цього Закону є забезпечення ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів. Він заклав правові основи створення в Україні сучасної системи державного регулювання природних монополій.

Закон «Про природні монополії» з'явився ядром нормативно-правової бази діяльності суб'єктів природних монополій, що складається з Закону «Про природні монополії», Повітряного кодексу України, Кодексу торговельного мореплавства України, законів України «Про Антимонопольний комітет України», «Про транспорт», «Про зв'язок», «Про трубопровідний транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про електроенергетику», інших законів України, що встановлюють особливості здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій.

Разом з тим, хоча в Законі «Про природні монополії» і названий ряд вищевказаних законів, однак у багатьох з них (наприклад, у КТМ, Повітряному

кодексі) не передбачені які-небудь спеціальні положення, що стосуються специфіки підприємницької діяльності в сферах природних монополій.

Включення до складу законодавства про природні монополії Закону «Про захист економічної конкуренції» вважаємо виправданим, оскільки наявність спеціального Закону не означає його незастосування стосовно суб'єктів природних монополій Закону «Про захист економічної конкуренції». Зокрема, при порушенні суб'єктами природної монополії законодавства (наприклад, зловживанні ними своїм монопольним (домінуючим) становищем на ринку), кваліфікація і притягнення до юридичної відповідальності за такі діяння має здійснюватися на підставі Закону «Про захист економічної конкуренції».

Закони, що названі у ст. 3 Закону «Про природні монополії», незважаючи на їх багаточисельність, все ж не вичерпують законодавство у сфері природних монополій. Серед таких законів слід, насамперед, назвати Господарський кодекс України, ст. 28 якого визначає природні монополії, їх суб'єктів та містить відсилку до Закону про природні монополії.

Таким чином, у законодавстві про природні монополії можна виділити наступні блоки законів:

1) закони, предметом регулювання яких є виключно природні монополії й умови їхньої діяльності на ринку (Закон «Про природні монополії»);

2) закони, які складають конкурентне законодавство, що також регулюють природні монополії: Закон «Про захист економічної конкуренції», Закон «Про захист від недобросовісної конкуренції», Закон «Про Антимонопольний комітет України»;

3) закони, що регулюють певну сферу природної монополії (закони «Про транспорт», «Про електроенергетику» тощо);

4) закони, що регулюють окремі аспекти господарської діяльності суб'єктів природних монополій або відповідальності за порушення законодавства. До цих законів можна віднести, насамперед, Господарський кодекс України (ст. 28, 62–78, 178 тощо), а також Цивільний кодекс (наприклад, ст. 633, 714), КпАП України (ст. 166-4 передбачає адміністративну відповідальність за порушення порядку надання інформації органам Антимонопольного комітету України) тощо.

Хоча в ст. 3 Закону серед нормативно-правових актів, з яких складається законодавство про природні монополії, зазначені тільки закони, однак фактично досить великий масив цього законодавства включає значну кількість підзаконних нормативно-правових актів, багато з яких є відомчими, а деякі — суперечать Законів. Для забезпечення верховенства закону варто підняти рівень законодавства про природні монополії, виключивши зазначені непогодженості, протиріччя і відомчий підхід у державному регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій.

Для удосконалювання нормативно-правових актів, що складають законодавство про природні монополії, усунення його внутрішньої неузгодженості і колізій вважаємо необхідним:

– включити в перелік законів, що складають законодавство про природні монополії, Господарський кодекс України, Закон України «Про концесії» тощо;

– замінити в законах «Про природні монополії», «Про електроенергетику» та в низці відомчих нормативно-правових актів посилання на Закон «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності» (що зараз не діє) посиланнями на Закон «Про захист економічної конкуренції»;

– внести до галузевих законів, що регулюють певні сфери діяльності природних монополій (до законів «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про нафту і газ» тощо) доповнення, що передбачають особливості діяльності суб'єктів природних монополій;

– усунути суперечності норм законів, що визначають загальний порядок ліцензування окремих видів господарської діяльності, та Закону України «Про природні монополії» у частині ліцензування діяльності суб'єктів природних монополій та діяльності суб'єктів господарювання на суміжних ринках.

Слід зазначити, що якісні зміни в нормативно-правовій базі природних монополій спричинить здійснювана реформа природних монополій.

Таким чином, у галузі створення законодавчої й інституційної бази регулювання природних монополій були здійснені деякі важливі і необхідні міри, однак для формування ефективної системи державного регулювання природних монополій необхідне вдосконалення законодавства про природні монополії.

#### Література

1. Про Основні напрями конкурентної політики на 2002-2004 роки: Указ Президента України від 19.11.2001 р. № 1097/2001 // Офіційний вісник. — 2001. — № 47. — Ст. 2056.
2. Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій: Указ Президента України від 19.08.1997 р. № 853/97 // Урядовий кур'єр. — 1997. — № 157-158.
3. Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій: Указ Президента України від 17.11.1998 р. № 1257/98 // Голос України. — 1998. — № 230.
4. Про Основні напрями конкурентної політики на 1999-2000 роки та заходи щодо їх реалізації: Указ Президента України від 26.02.1999 р. // Урядовий кур'єр. — 1999. — № 40.
5. Економіко-правові умови подолання монополізму і розвитку конкуренції / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменський, Н. О. Орлова та ін. // Економіко-правові проблеми антимонопольної політики. — Донецьк, 1996. — С. 15.
6. Сапіахметова П. А. Правовая защита конкуренции в предпринимательстве Украины. — О.: Бахва, 1998. — С. 40.
7. Правове регулювання господарських відносин за участю промислових підприємств: Підручник / За ред. В. М. Гайворонського та В. П. Жущапа. — Х.: Право, 2000. — С. 152-153.
8. Іпатюк А. І. Формування конкурентного середовища та механізми протидії монополізму в економіці України: Автореф. дис... канд. екон. наук. — К., 1996. — С. 21.
9. Антимонопольний комітет України: Річний звіт. — К., 1997. — С. 5, 15, 119; Антимонопольний комітет України: Річний звіт. — К., 1998. — С. 11, 96, 98; П'ять років діяльності. — К.: Антимонопольний комітет України, 1998. — С. 23, 26.
10. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 30. — Ст. 238.