

Венгер В.В., канд. екон. наук

Інститут економіки та прогнозування НАН України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

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.

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

Серед досліджень, які висвітлюють окремі аспекти державного регулювання суб'єктів природних монополій, слід відзначити праці таких науковців, як: В.Базилевича, З.Борисенко, О.Бутиркіна, В.Кокорева, В.Ліра, В.Студенцова, Г.Филюк тощо. 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 робіт із регулювання природних монополій, дослідження питань щодо створення ефективного та дієвого механізму регулювання цін (тарифів), доцільності реформування відносин власності та створення конкурентних відносин, на таких ринках в Україні не знайшлося достатнього висвітлення та практичного застосування. Відповідно *метою* даної статті є дослідження державного регулювання природних монополій в Україні в контексті підвищення його дієвості.

Існування та розвиток природних монополій здебільшого адекватний характеру їх взаємозв'язків із зовнішнім середовищем. З одного боку, ці взаємовідносини визначаються динамічним впливом "рівноваги", яка забезпечується створенням у суспільстві на кожному етапі соціально-економічного розвитку відповідними економічними, політичними та соціальними умовами і принципами, що дозволяють природним монополістам функціонувати ефективно. З іншого боку, надаючи суспільству життєво необхідну продукцію або послугу, монопольні структури здійснюють вагомий (а нерідко і визначальний) вплив на всі сфери підприємництва. Такий вплив природних монополій проявляється більшою мірою в негативних наслідках, а саме: у завищенні цін



(тарифів) на монопольну продукцію (послуги); нав'язуванні дискримінаційних умов контрагентам; створенні суттєвих перешкод для входу на монополізований ринок потенційних конкурентів. Як протидія негативним наслідкам відбувається державне втручання в процес ціноутворення на ринках продукції (послуг) суб'єктів природних монополій.

Втручання держави у сферу ціноутворення на монопольних 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 монопольними товаровиробниками оптимальних рішень щодо цін, про надання їм методологічної та методичної допомоги, про розробку правових норм із ціноутворення. Тобто регулююча роль держави в цій сфері має виявлятися, насамперед у запобіганні неправомірних дій 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 у 7–8% [7].

У сфері транспорту і зв'язку на початок 2005 р. частка валової доданої вартості становила 12,4%, у сфері виробництва та розподілення електроенергії, газу та води – 5,6%, що відповідно на 8,8 та 2,0 відсоткових пункту 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 розподілення електроенергії, газу та води більше ніж у 2,0 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 не приведення 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 процентних пункту більше, ніж у 2000 р. порівняно з підприємствами проми-



словості, 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 випереджаючого зростання тарифів на послуги суб'єктів природних монополій над цінами на продукцію галузей-споживачів їх продукції.

У сфері виробництва та розподілення 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 дозволяє природним монополістам завищувати розміри необхідних витрат і встановлювати самостійно монопольні ціни відповідно до діючих методів державного регулювання цін і тарифів і здебільшого на рівні, що забезпечуватиме отримання надвисокого прибутку. Монополісти, як правило, не бажають знижувати витрати, оскільки мають можливість відшкодовувати 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 (АМКУ), останніми роками збільшилися кількість припинених органами АМКУ зловживань монопольним становищем (табл. 1). Якщо протягом 2000–2005 рр. виявлено понад 7800 порушень законодавства цього виду, то близько їх половини вчинено суб'єктами природних монополій.

Таблиця 1

Кількість зловживань монопольним становищем суб'єктами природних монополій за 2000–2005 рр.

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Кількість зловживань монопольним становищем	721	847	962	1524	1570	1747
Темпи зростання кількості зловживань монопольним становищем відносно 2000 р.	1	1,18	1,33	2,11	2,18	2,42
Темпи приросту кількості зловживань монопольним становищем	1	1,18	1,14	1,58	1,03	1,11

Джерело: Удосконалення системи тарифного регулювання суб'єктів природних монополій // АМКУ, МЦПД. Круглий стіл. – (Київ, 24 травня 2006 р.) – 17 с.

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 умови 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), які були чи могли бути завдані юридичним і фізичним особам лише виявленими і припиненими порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції, становила понад 690 млн грн. Розмір перерахунків суб'єктів природних монополій підприємств тепло- та водопостачання зі споживачами 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 низки 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% (табл. 2).

Таблиця 2

Відсоток підприємств, які визначили високі тарифи суб'єктів природних монополій як фактор, що стримує виробництво, %

Вид економічної діяльності	I кв. 2004 р.	IV кв. 2004р.	III кв. 2005р.
Металургія	26	23	34
Добувна промисловість	19	22	32
Виробництво паперу та картону	22	24	32
Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів (будівельні матеріали, скловироби)	29	27	31

Джерело: Удосконалення системи тарифного регулювання суб'єктів природних монополій // АМКУ, МЦПД. Круглий стіл. – (Київ, 24 травня 2006 р.) – 17 с.

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 підприємців на ринки, оскільки передбачає суттєве зменшення прибутковості підприємницької діяльності на ринку, у зв'язку з низькою платоспроможністю населення та його неможли-

вістю 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: включення до ціни необґрунтованих або фактично не здійснених затрат; економічно необґрунтованого завищення рентабельності; стягування плати за фактично не надані послуги; повторного стягування плати за одні й ті самі послуги. Мають місце 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, в 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 широкого використання 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 у 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, тому що 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 їхніх власників (акціонерів). Негативним є відсутність можливості регулюючим органом хоча б приблизно порівняти надані їм для контролю затрати та ціни з аналогічними показниками діяльності інших суб'єктів господарювання. Тому не виключено, що інформація може бути невірною, а можливість маніпулю-



вання нею дозволяє 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, що займаються потенційно конкурентними видами діяльності. Наприклад, у залізничному транспорті є маса допоміжних видів діяльності та підрозділів, які не відносяться 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 монопольну 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 розвинених країн, в яких набула значного поширення практика організаційного відокремлення діяльності суб'єктів природних монополій від суміжних ринків, а реформи привели до зміни правового статусу природних монополій, до нових взаємовідносин з державою і до 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 відділено від його видобування й розподілу, а його транспортування проголошено послугою загального доступу, і 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, у галузі видобутку, то сьогодні приватизація часто розпочинається з постачання. Зростає кількість країн, де споживачі мають можливість вибирати постачальника газу. У багатьох країнах продовжується



процес перегляду чи навіть відмови від довготермінових контрактів з гарантованими для постачальників цінами та обсягами (так звані угоди *take-or-pay*). Впроваджується гнучкий ринок газопостачання. Здійснюється рух у напрямі створення максимально можливої конкуренції у галузі (споживачі можуть вибирати 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 Snam (головна газотранспортна та газопостачальна компанія). У 1992 р. ENI була перетворена у акціонерну компанію з 100% державною власністю. Права по видобутку і управлінню 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 і експлуатаційну роботу, внаслідок чого виникли дві незалежні компанії.

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

У США залізничні сполучення з моменту їх виникнення є приватними. Вантажні перевезення з 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, і тому корпорація "Amtrack" дотується державою.

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, націлених на зміну їх взаємовідносин з державою і суспільством, підвищення фінансового стану та посилен-



ня 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 у результаті реструктуризації залізничної компанії "British Rail" було утворено декілька десятків малих приватизованих 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 стають монополями [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. Оцінка 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 спричиняє економічні втрати і результативність, меншу за оптимальну.

У цілому позитивні результати на ринках природних монополій після реформування вкрай очевидні: зниження цін, прискорення темпів росту 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 природно монопольного ядра кожного природно монопольного суб'єкта господарювання (відокремлення немонопольних видів діяльності, що за своєю суттю є конкурентними, від природно монопольних утворень України), що унеможливить включення нехарактерних витрат у базу розрахунку монопольних цін. Крім цього, 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 низка 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, удосконалення державного регулювання діяльності природних монополій не можна зводити лише до створення незалежних регулюючих 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, які забезпечується, насамперед створенням 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 і адаптування стратегій реформування. Слід також враховувати й генезис українських природних монополій, що утворилися адміністративним шляхом у централізовано керованій системі.

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 дозволяє обґрунтувати кожен крок щодо реформування природно монопольної сфери діяльності, їх послідовність, а відповідно, кваліфіковано проводити реформування, опираючись на розвинену 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 із урахуванням переважаючих у світі тенденцій регулю-



вання діяльності природних монополій і є важливим етапом на шляху інституційного забезпечення державного регулювання природно монопольних 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 ін. 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 ін. речовин, транспортування яких здійснюється трубопровідним транспортом;
- зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із 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.

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

На нашу думку, першим кроком щодо реформування підприємств природних монополій, має стати їх реструктуризація. Реструктуризація повинна включити в себе визначення природно монопольного ядра. Визначення

природно монопольного ядра потребує дотримання певної послідовності (рисунк).

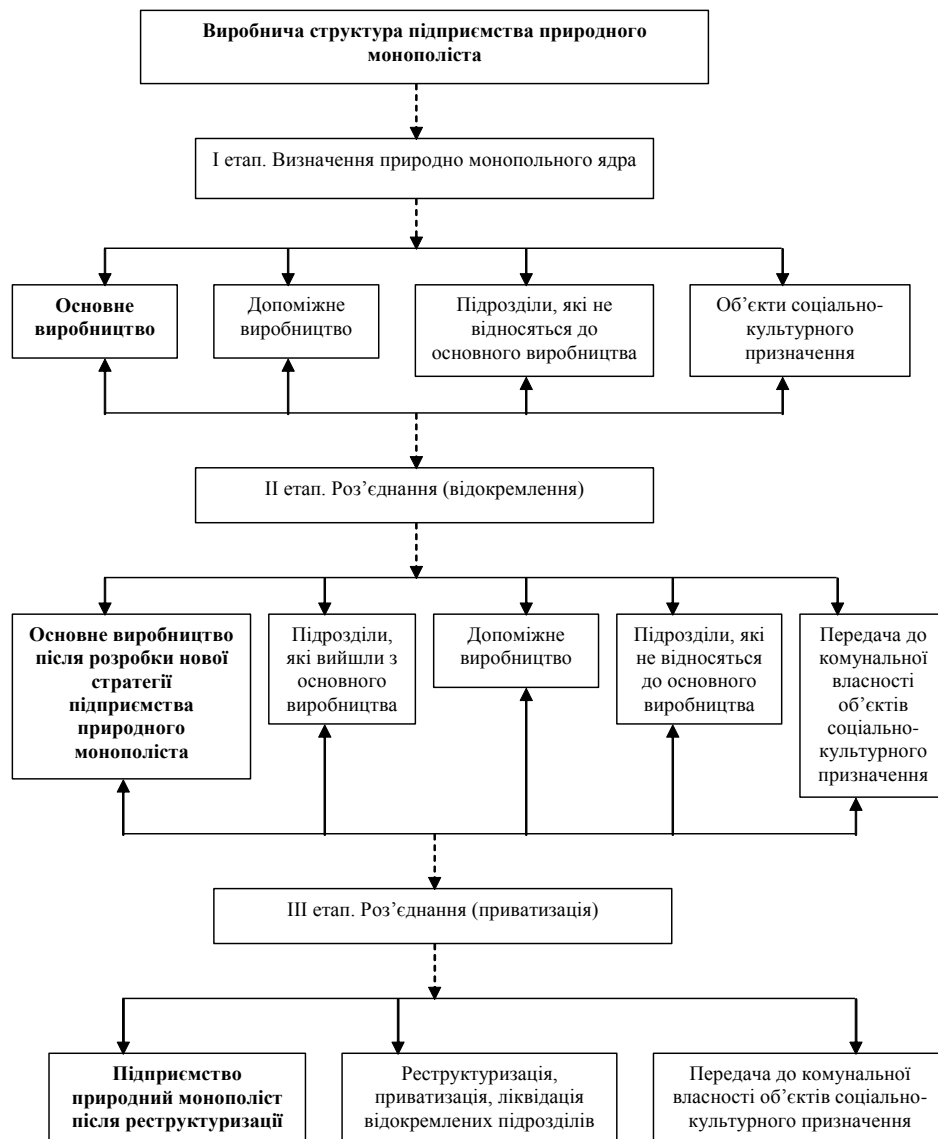


Рисунок. Послідовність визначення природно монопольного ядра

На першому етапі визначення природно монопольного ядра проводиться інвентаризація основного виробництва, допоміжного виробництва, підрозділів, які не відносяться 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 відносяться до основного



виробництва. Відбувається відокремлення об'єктів соціально-культурного призначення.

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

Варто 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 розвинених індустріальних країнах активно витісняються на "узбіччя" економічного життя [16].

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

Проблема визначення сфери природної монополії та виділення природно монопольного ядра виникає внаслідок того, що в Україні природні монополії мають досить складну структуру, багато елементів якої не є природно монопольними. У зв'язку з цим виникає необхідність у межах галузі виділити структуру, що є носієм найсуттєвіших, специфічних для природної монополії, властивостей.

Нерідко ступінь природної монополізації виробництва переоцінюється. Так, у інтегрованій компанії риси природної монополії характерні лише одному 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, скоріш за все, у перших видах діяльності, але не в других.

Успішне відокремлення природно монопольного ядра залежить від наявності єдиної методологічної бази, правильного визначення мети на всіх етапах реформування. Забезпеченню єдиного підходу до визначення природно монопольного ядра сприятиме відповідна законодавча база, направлена: на безперервність на всіх етапах реформування; підвищення інвестиційної привабливості підприємств природних монополістів; врахування галузевих особливостей здійснення приватизаційних процесів в Україні. Крім того, відокремлення природно монопольного ядра забезпечить: баланс інтересів споживачів (доступні ціни) і природних монополій (фінансові результати); виділення структури тарифів на основі принципів справедливого і ефективного розподілу витрат; стимулювання підприємств до скорочення витрат, підвищення якості продукції та ефективності інвестицій; створення умов для розвитку конкуренції.



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

При розробці необхідних заходів щодо реформування природних монополій в Україні слід враховувати ряд їх загальних особливостей:

- у ході технологічного прогресу використовується складна інженерна інфраструктура, що прив'язана до конкретної території. Таким чином, для даних сфер діяльності характерна територіальна специфічність ресурсів, що суттєво впливає на формування відносин між зацікавленими сторонами;

- багато видів продукції (послуг) суб'єктів природних монополій (наприклад, електроенергія, послуги зв'язку і транспорту) неможливо запасати і зберігати, їх недовиробництво в один період не може бути компенсовано перевиробництвом в інший. Відповідно, така продукція (послуги) є специфічним в часі благом, а виробництво та перерозподіл таких благ повинно бути стійким і ритмічним;

- в силу територіальної специфічності активів необхідно узгодження інженерних рішень із місцевими умовами, що потребує значних витрат на попередній стадії здійснення проектів.

Зазначені особливості мають принципове значення при аналізі конкретних варіантів реформування більшості природних монополій.

Слід додати, що процес виділення природно монопольного ядра є багатоступеневою 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 природно монопольний сектор і сфери, та на конкурентні; визначення для виділеного природно монопольного сектора заходів щодо регулювання і дерегулювання, націлених на забезпечення його ефективності з точки зору мінімізації суспільної корисності.

ВИСНОВКИ

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

У цілому виділення природно монопольного ядра повинно привести до такого:

- в енергетиці: створення ефективно працюючого ринку електроенергії, функціонуючого 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 і 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 і 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 у нових економічних умовах; визначення процедур антимонопольного регулювання при поетапному переході до дерегулювання потенційно-конкурентних видів діяльності.

■ *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; поетапне 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, діючих у потенційно конкурентному середовищі, з підприємствами природно монопольного сектора; забезпечення фінансової прозорості усіх видів господарської діяльності галузі.

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

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

Література

1. *Базилевич В., Філюк Г.* Роздержавлення природних монопольних структур в Україні // Економіка України. – 2002. – № 3 – С. 35–42.



2. *Борисенко З.М.* Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України. – К.: Таксон, 2004. – 344 с.
3. Естественные монополии: Теория и проблемы регулирования / А.Я.Бутыркин. – М.: Новый век, 2003. – 152 с.
4. *Кокорев В.* Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии // *Вопр. экономики.* – 1998. – № 4. – С. 115–133.
5. *Лір В.Е.* Приватизація як стратегічний інвестиційний ресурс держави на етапі формування ринку електроенергії // *Енергетика: економіка, технології, екологія.* – 2002. – № 1. – С. 12–17.
6. *Студенцов В.* Государство и естественные монополии // *Мировая эконом. и международ. отношения.* – 1995. – № 9. – С. 86–97.
7. Удосконалення системи тарифного регулювання суб'єктів природних монополій // АМКУ, МЦПД. Круглий стіл. – (Київ, 24 травня 2006 р.) – 17 с.
8. Виробництво та розподіл валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності // www.ukrstat.gov.ua
9. Фінанси України за 2001 рік. – К.: Держкомстат України, 2002. – С. 87–88.
10. Фінанси України за 2002 рік. – К.: Держкомстат України, 2003. – С. 77–78; 96–99; 107–108.
11. Фінанси України за 2003 рік. – К.: Держкомстат України, 2004. – С. 77–78; 106–107; 115–116.
12. Антимонopolна діяльність: Підручник / В.Д.Лагутін, Л.С.Головко, Ю.І.Крекул 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: Положення затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.95 р. №135 / www.rada.gov.ua.
14. *Малинникова Е.В.* Зарубежный опыт регулирования естественных монополий // *Экономический журнал ВШЭ.* – 1998. – №3. – С.342–357.
15. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1682–III // *Відомості Верховної Ради.* – 2000. – № 30. – С. 238.
16. *Городецкий А. Павленко Ю.* Реформирование естественных монополий // *Вопр. экономики.* – 2000. – №1. – С. 137–146.