

ОСНОВНІ ШЛЯХИ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ СУБ'ЄКТАМИ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

У статті розкриваються проблемні питання щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Доведено необхідність удосконалення системи регулювання тарифів суб'єктів природних монополій, розкрито особливості державного впливу на їх діяльність, розглянуто напрями удосконалення методів регулювання.

Ключові слова: економічне регулювання, природні монополії, нерегульовані питання, тарифи, обмеження.

Вступ та постановка проблеми

Недосконала структура управління та регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у комунальній сфері сприяє непрозорості їх діяльності, створює умови для порушень законодавства про захист економічної конкуренції. Зокрема, це стосується питань ціноутворення та формування витрат на послуги та роботи, перехресного субсидування як нерентабельних видів діяльності, наприклад, надання комунальних послуг окремим категоріям споживачів за низькими тарифами за рахунок вартості послуг іншим споживачам, так і окремих збиткових послуг за рахунок інших – рентабельних, нав'язування непотрібних споживачам послуг, встановлення дискримінаційних цін/тарифів тощо. До найбільш поширених порушень законодавства про захист економічної конкуренції можна також віднести такі:

- нарахування повної оплати при невідповідності режимів та якості надання житлово-комунальних послуг (нормативної температури та фактичної кількості подачі теплоносія, перебоїв у подачі води більше 6 годин на добу);
- встановлення бар'єрів споживачам при прийнятті на абонентський облік квартирних приладів обліку;
- встановлення перешкод при одержанні дозволу на облаштування квартир індивідуальними опалювальними приладами в той час, коли протягом багатьох років не забезпечені санітарно-гігієнічні умови проживання в них;
- встановлення необґрунтовано завищених тарифів на послуги суб'єктів природних монополій.

Підвищення ефективності державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг – одне з найбільш актуальних завдань, які стоять перед урядом України на сучасному етапі соціально-економічного розвитку країни. Це зумовлено тим, що суб'єкти природних монополій у комунальній сфері в Україні виробляють життєво необхідну продукцію і здійснюють вагомий вплив на всі сфери підприємництва. Політика регулювання діяльності суб'єктів природних монополій відіграє важливу роль у забезпеченні добробуту населення та функціонування національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та невирішені частини проблеми

У працях закордонних та вітчизняних науковців висвітлено багато питань щодо особливостей регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Вивчення та узагальнення численних праць щодо вдосконалення регулювання діяльності суб'єктів природних монополій показує, що окремі питання щодо вдосконалення законодавства в Україні з метою запобігання порушенням законодавства суб'єктами природних монополій залишаються ще недостатньо дослідженими [1].

Незважаючи на постійну законотворчу діяльність державних органів, спрямовану на створення ефективної системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, продовжують необґрунтовано зростати ціни на послуги суб'єктів природних монополій при наданні комунальних послуг і це при постійному збільшенні втрат при наданні послуг, що не завжди є економічно обґрунтованим, виникає

багато порушень законодавства щодо захисту економічної конкуренції, непоодинокі випадки порушення прав споживачів, рівень інвестицій у галузь є вкрай низьким.

При цьому якість задоволення комунально-побутових потреб громадян залишається на низькому рівні, а житлово-комунальне господарство продовжує перебувати у кризовому стані. Відповідно, очевидною є необхідність удосконалення існуючої системи державного регулювання, підвищення прозорості діяльності суб'єктів природних монополій у комунальній сфері.

Мета дослідження

Метою роботи є аналіз причин та розробка пропозицій щодо запобігання порушенням законодавства, зокрема про захист економічної конкуренції суб'єктами природних монополій.

Завдяки монопольному становищу, якому не загрожує конкуренція в найближчій перспективі, суб'єкти природних монополій не схильні до збільшення обсягу своїх послуг, підвищення якості та продуктивності праці, запровадження інновацій. Отже, зростання попиту на послуги суб'єктів природних монополій спричиняє, як правило, не зниження, а зростання цін та зниження якості.

Крім того, як наслідок абсолютного монопольного становища одночасної діяльності у сферах природних монополій та на потенційно конкурентних ринках існують значні об'єктивні труднощі з реальною оцінкою й обґрунтованістю витрат суб'єктів природних монополій, встановлення ефективних механізмів контролю цих витрат та визначення необхідності й розміру інвестицій тощо. Часто відбувається перехресне субсидування діяльності з потенційно конкурентних ринків на тарифи суб'єктів природних монополій з метою усунення конкурентів з суміжних до природних монополій ринків.

Таким чином, запровадження та вдосконалення ефективних механізмів державного регулювання та контролю на ринках, що знаходяться у стані природної монополії, є нагальною проблемою. При цьому державне регулювання має формувати такі умови діяльності цих суб'єктів господарювання, які б могли бути, якби ці ринки стали конкурентними. Існуюча система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у комунальній сфері не відповідає зазначеним вимогам, є малоефективною і потребує суттєвого вдоскона-

лення. Воно буде проходити успішно, якщо базуватиметься на якісному, ретельному, а головне – своєчасному аналізі поточних проблем.

Основні результати дослідження

Одним з негативних факторів, який впливає на ефективність діяльності суб'єктів природних монополій, є те, що в Україні не запроваджується розвиток конкуренції за право доступу до галузі, за право бути єдиним постачальником певного товару (торги за франшизу). Цей метод, який є альтернативним способом посилення конкурентних елементів у світовій практиці, може позитивно вплинути на заохочення суб'єктів природних монополій до підвищення ефективності їх діяльності.

За результатами проведення таких аукціонів суб'єкти природних монополій в Україні зможуть отримати право здійснювати діяльність на правах оренди або концесії на конкретно визначений термін. У Німеччині, наприклад, цей термін, як правило, складає 7 років. У результаті відбудеться перехід до реальних конкурентних стимулів [1].

Запровадження цього методу регулювання дозволить вирішити дуже проблемне та складне завдання щодо розкриття та отримання від суб'єктів природних монополій достовірної, прозорої та повної інформації про перелік житлово-комунальних послуг, їх вартість, загальну вартість місячного платежу, структуру тарифів, норми споживання, режим надання житлово-комунальних послуг, їх споживчі властивості тощо, що передбачено законодавством, але так складно впроваджується у життя. Крім цього, це дозволить звести до мінімуму роль регулюючого органу та його відповідальність за рівень тарифів.

Підприємець, який бере участь у відповідному конкурсі, має знати: якщо він працюватиме неефективно та порушуватиме вимоги законодавства, то для надання послуг буде обраний інший. Має бути повною мірою задіяний конкурсний відбір, і якщо у підприємців не буде зацікавленості брати участь у конкурсах з надання житлово-комунальних послуг, то вимога щодо проведення цих конкурсів сама себе дискредитує і залишиться лише на папері.

Багато питань виникає стосовно існуючих механізмів тарифоутворення, які не стимулюють до зниження витрат та економії.

Державне регулювання цін (тарифів) мало б базуватися на принципах відкритості, доступності та прозорості структури цін (тарифів) для

споживачів та суспільства, але сьогодні це питання залишається проблемним. За кордоном суб'єкти природних монополій друкують звіти про свою діяльність. Споживачі отримують роздруковані звіти про їх витрати. В Україні навіть регулюючі органи не завжди мають повну та достовірну інформацію про витрати суб'єктів природних монополій.

Аналіз скарг, що надходили до Антимонопольного комітету України, свідчить, що споживачі житлово-комунальних послуг невдоволені як рівнем тарифів на житлово-комунальні послуги, так і відсутністю порядку та процедури ознайомлення споживачів зі структурою тарифів, зокрема проведення відкритих слухань щодо змін тарифів на послуги суб'єктів природних монополій, звітів суб'єктів природних монополій про витрати за попередній рік. До споживачів практично доводять лише розмір тарифів [2].

Це пов'язано насамперед з тим, що при встановленні цін/тарифів на послуги суб'єктів природних монополій у останніх відсутні стимули до скорочення витрат, і вони роблять усе, щоб їм були затверджені максимально високі тарифи. При цьому вони мають можливість не показувати повну та достовірну інформацію щодо витрат саме на здійснення діяльності для надання послуг на ринках природних монополій. Якщо суб'єкт господарювання здійснює діяльність одразу на декількох ринках – на ринках природних монополій та на потенційно конкурентних ринках, навіть при ретельних перевірках дуже складно з'ясувати, яку кількість товару було використано для надання послуги на ринку природної монополії, наприклад, на ринку розподілу електричної енергії – передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами (це сфера діяльності суб'єктів природних монополій – обленерго), а яку – для здійснення діяльності на потенційно конкурентному ринку (постачання електричної енергії, що також здійснюють – обленерго) [2].

Обленерго завжди вигідно знизити витрати для здійснення діяльності на потенційно конкурентному ринку – постачання електричної енергії. Це пов'язано насамперед з тим, що на цьому ринку у нього є потенційні конкуренти – постачальники електроенергії за нерегульованим тарифом. У разі встановлення обленерго високих тарифів за свої послуги на цьому ринку цю нішу займають постачальники за нерегульованим тарифом і відбувається жорстка боротьба за споживача шляхом зниження тарифів за послугу з постачання електроенергії.

Тому дуже важливо прискорити впровадження стимулюючого регулювання при встановленні цін/тарифів для суб'єктів природних монополій, що має стимулювати їх проводити роботу зі зниження та оптимізації власних витрат, а не підвищувати тарифи.

Останнім часом ще більш загострилася проблема встановлення чітких обмежень величини розміру планового прибутку для суб'єктів природних монополій. Якщо згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 959 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення», яка втратила чинність, плановий прибуток формувався з урахуванням сплати податку на прибуток, забезпечення певного рівня рентабельності від основної діяльності і не повинен був перевищувати в цілому по підприємству 12 %, то зі скасуванням цієї постанови і прийняттям нових порядків формування тарифів для суб'єктів природних монополій, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» (надалі – постанова від 1 червня 2011 р. № 869), плановий прибуток визначається як сума коштів, що перевищує суму повної планової собівартості і спрямовується на здійснення необхідних інвестицій. При цьому не визначено межі рівня рентабельності від основної діяльності в цілому по підприємству, що ускладнює контроль за формуванням витрат суб'єктів природних монополій і може призвести до необгрунтовано різних підходів при встановленні тарифів на послуги суб'єктів природних монополій та до порушень законодавства про захист економічної конкуренції [3].

За результатами дослідження ринку надання житлово-комунальних послуг встановлено, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві часто застосовується органами місцевого самоврядування за спрощеними схемами. Переважно це відбувається шляхом встановлення тарифів без належної перевірки обгрунтованості витрат, без належного залучення споживачів до обговорення проектів регуляторних актів. У результаті споживачі не мають можливості ознайомитися зі складом витрат, нормами використання ресурсів, включених до розрахунків тарифів, та їх структурою.

Відсутність засобів обліку та контролю за кількісними параметрами наданих послуг призводить до невідповідності фактично нада-

них та оплачених послуг згідно зі встановленими нормами обсягів послуг.

З метою подолання проблем із розрахунками за послуги тепло-, водопостачання доцільно запровадити автоматизовану систему контролю за наданням споживачам послуг тепло-, водопостачання, яка б забезпечувала постійний контроль та фіксацію якісних та кількісних параметрів, зокрема температуру гарячої води в системі в автоматичному режимі та реальному часі з одночасним заведенням даних у розрахунковий центр і нарахуванням оплати отриманої послуги відповідно до її якості та кількості. Така організація системи контролю буде сприяти отриманню споживачами якісних та кількісних параметрів послуг, які відповідають встановленим стандартам, до того ж, на цих параметрах не відобразатиметься можливий упереджений підхід при їх вимірюванні з боку постачальної організації та її персоналу, а споживач зможе здійснювати розрахунки за фактичний обсяг та якість послуг.

Основними причинами, що спонукають споживачів скаржитися, є не лише рівень тарифів, а й недостатня поінформованість щодо обґрунтованості підвищення тарифів, відсутність інформації про структуру тарифу, напрямів використання суб'єктом природної монополії коштів за попередній звітний період. Навіть якщо є економічна необхідність підвищення тарифів, відсутність об'єктивної інформації з відповідним обґрунтуванням, а також проведенням попереднього обговорення цих питань викликає збурення у суспільстві, спричиняє надходження численних скарг тощо.

Також проблемним залишається питання відносно сплати населенням послуги з періодичної перевірки, обслуговування та ремонту (включаючи демонтаж, транспортування та монтаж після перевірки) засобів обліку води у багатоквартирних житлових будинках. Проблема полягає у протиріччі одних нормативних-правових актів іншим. Так, відповідно до Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» і постанови Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. № 630 «Про затвердження правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення...» періодична перевірка проводиться за рахунок виконавця – суб'єкта господарювання, що надає житлово-комунальні послуги. А згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 періодичну перевірку, обслуговування і ремонт квартирних засобів обліку води та теплової енергії, у тому числі

їх демонтаж, транспортування і монтаж після перевірки, включено до переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (відповідно витрати на їх проведення – до тарифу на утримання житла).

Однак фактично населення змушене самостійно сплачувати послуги з проведення періодичної перевірки, обслуговування і ремонту квартирних засобів обліку води, у тому числі їх демонтаж, транспортування та монтаж після перевірки, тому що вартість цієї послуги не включається ані до тарифу з водопостачання, ані до тарифу з утримання багатоквартирних житлових будинків.

Однією із пропозицій вирішення цієї проблеми може бути введення державного регулювання на вказану послугу.

Непрозорість діяльності суб'єктів природних монополій призводить до можливості зловживання ними монополією (домінуючим) становищем.

Найбільш поширеними видами зловживань монополією (домінуючим) становищем, були і залишаються зловживання цінового характеру, а також порушення, наслідком яких було (або могло бути) ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів. Найбільшу кількість таких порушень за останні роки було виявлено на ринках житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу [2].

Висновки та пропозиції щодо подальших досліджень

Підсумовуючи, зазначимо, що з метою прискорення проведення ринкових реформ у житлово-комунальному господарстві, задіяння всіх можливих резервів здешевлення вартості послуг та підвищення їх якості, вжиття заходів щодо розвитку конкуренції та запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, формування нормативної бази для переходу на економічно обґрунтовані тарифи, стимулювання покращання якості надання послуг у сфері житлово-комунального господарства суб'єктами природних монополій, зокрема, доцільно:

- запровадити конкурсні засади при визначенні виконавців житлово-комунальних послуг та не допускати встановлення обмежень щодо суб'єктів господарювання, які можуть здійснювати певні види господарської діяльності;
- запровадити єдиний підхід при визначенні виконавця послуг для всього житлового фонду, незалежно від форми власності житла та укла-

- дання договорів між споживачами та виконавцями послуг;
- змінити систему тарифоутворення, яка б стимулювала підприємців до зниження витрат при наданні послуг. Розробити нормативні акти з питань формування тарифів на житлово-комунальні послуги, перевірки їх обґрунтованості та затвердити повний перелік витрат для забезпечення діяльності з надання послуг суб'єктами природних монополій та обмежити включення до зазначених витрат таких, які не відносяться до основної діяльності цих суб'єктів;
 - розробити спрощений механізм встановлення споживачам та прийняття на облік сертифікованих в Україні індивідуальних (квартирних) засобів обліку споживання газу, тепла, холодної і гарячої води, будинкових лічильників тепла і проведення розрахунків за одержані послуги за даними цих приладів;
 - розробити та затвердити єдині правила (порядок) встановлення (перелік робіт, оплата вартості тощо), обслуговування та використання лічильників енергоносіїв та води, прискорити обладнання житла квартирними приладами обліку холодної і гарячої води та будинковими – теплової енергії. Розробити порядок встановлення приладів обліку;
 - забезпечити проведення науково обґрунтованого перегляду нормативних актів, що визначають норми споживання, витрат і втрат під час надання послуг водо-, теплопостачання та водовідведення, з метою приведення оплати за житлово-комунальні послуги у відповідність до їх кількості і якості.

Список літератури

1. Базилевич В. Д. Природні монополії / В. Д. Базилевич, Г. М. Филлок. – К. : Знання, 2006. – 367 с.
2. Звіт Антимонопольного комітету України за 2012 рік : затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 12.03.2013 № 175-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=95114&schema=main>. – Назва з екрана.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги». Редакція від 09.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-%D0%BF>.

L. Kuzmenko

BASIC WAYS OF PREVENTION THE VIOLATION OF LEGISLATION ABOUT DEFENSE OF ECONOMIC COMPETITION BY THE NATURAL MONOPOLIES ENTITIES

In the article we can see problematic and undetermined questions on regulating the activities of natural monopoly entities. The article defines necessity of improving the system of tariffs regulation for the natural monopoly entities, also the features of the state influence and directions of improving regulation methods are disclosed in the article.

Keywords: economic regulation, natural monopolie, undetermined questions, tariffs, limitation.

Матеріал надійшов 14.05.2013