



## СЕКЦІЯ 4 ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.545(477)

### СНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ НА РЫНКЕ ГАЗА КАК МЕРА ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ

Валитов С.С., д. ю. н.,  
профессор, ведущий научный сотрудник  
Институт экономико-правовых исследований  
Национальной академии наук Украины

Статья посвящена исследованию правовой природы административных барьеров входа субъектов хозяйствования на рынок. Определена роль природных монополий в создании препятствий для потенциальных конкурентов на смежных рынках. Осуществлена оценка влияния регуляторных актов на формирование административных барьеров на рынке газа и ограничение конкуренции.

**Ключевые слова:** административные барьеры, органы власти, регуляторные акты, природная монополия, потенциальные конкуренты, рынок газа.

Стаття присвячена дослідженню правової природи адміністративних бар'єрів вступу суб'єктів господарювання на ринок. Визначена роль природних монополій у створенні перешкод для потенційних конкурентів на суміжних ринках. Оцінено вплив регуляторних актів на формування адміністративних бар'єрів на ринку газу та обмеження конкуренції.

**Ключові слова:** адміністративні бар'єри, органи влади, регуляторні акти, природна монополія, потенційні конкуренти, ринок газу.

#### Valitov S.S. REMOVAL OF ADMINISTRATIVE BARRIERS IN THE GAS MARKET AS A MEASURE OF ADVOCACY OF COMPETITION

The article investigates the legal nature of the administrative barriers to entry by business entities to the market. The role of natural monopolies in the creation of barriers for potential competitors in related markets was defined. The impact of regulatory acts on the formation of administrative barriers in the gas market and the restriction of competition was estimated.

**Key words:** administrative barriers, bodies of state power, regulatory acts, natural monopoly, potential competitors, gas market.

**Постановка проблеми.** Административные барьеры являются серьезным фактором, ограничивающим вступление новых субъектов хозяйствования на товарные рынки, особенно монополизированные. На сегодняшний день рынок газа в Украине характеризуется наличием монополий на всех его сегментах. Вместе с тем внедрение норм Третьего энергетического пакета ЕС требует разукрупнения монопольных вертикально интегрированных субъектов, построения эффективного и конкурентного рынка в том числе путем снятия административных барьеров.

**Степень разработанности проблемы.** Исследованию сущности и особенностей действия барьеров вступления на рынок посвящены работы украинских и зарубежных ученых, в том числе С. Авдашевой, У. Баумоля, Д. Бейна, Н. Демсетца, С. Лукьянова, Д. Росса, Д. Стиглера, Г. Филюк, А. Шаститко, Ф. Шерера и др. Однако эти работы в основном рассматривают экономические проблемы функционирования барьеров вступления на рынок.

**Цель статьи** – исследовать правовую природу административных барьеров (препятствий) входа субъектов хозяйствования

на рынок, определить роль монополий в создании препятствий для потенциальных конкурентов, осуществить оценку влияния нормативно-правовых актов на формирование административных барьеров на рынке газа и сформулировать предложения по их устранению как меры защиты конкуренции.

**Изложение основного материала.** Барьеры входа субъектов хозяйствования на рынок представляют собой совокупность обстоятельств объективного и субъективного характера, которые мешают потенциальным конкурентам осуществлять хозяйственную деятельность на определенном товарном рынке. Как правило, различают два вида барьеров: стратегические, которые формируются в результате поведения самого субъекта хозяйствования, создания им препятствий выхода на рынок; нестратегические (структурные) – те, которые не связаны с деятельностью субъекта хозяйствования. В первую очередь к ним относятся и административные барьеры [1, с. 34–48].

Административные барьеры формируются центральными и местными органами власти. Суть их состоит в том, что законодательно или

на уровне подзаконных регуляторных актов устанавливаются препятствия (ограничения) на ведение конкретного вида хозяйственной деятельности. Продление этих ограничений для субъекта хозяйствования требует дополнительных временных и финансовых затрат. В качестве таких барьеров могут выступать лицензирование хозяйственной деятельности, установление запретов на реализацию товаров из одного региона в другой, предоставление отдельным субъектам хозяйствования льгот или других преимуществ, установление отдельным субъектам хозяйствования неблагоприятных или дискриминационных условий деятельности по сравнению с конкурентами и другие препятствия. Разнообразие административных барьеров можно считать бездеятельность органов власти в виде нормативной неурегулированности отдельных вопросов функционирования отраслевых рынков, которая, в конечном счете, приводит к отрицательным последствиям для конкуренции.

Некоторые авторы считают, что административные барьеры – это правообеспеченные ограничения на определенные виды хозяйственной деятельности, а также установление государственными органами обязательных правил ее ведения, выполнение которых связано с существенными затратами для предпринимателей [2, с. 23].

Данная точка зрения, безусловно, верна, но лишь частично, поскольку не отражает влияния административных барьеров на ограничение экономической конкуренции между субъектами хозяйствования, монополизацию товарных рынков. Природа административных препятствий наиболее полно может быть раскрыта в рамках рассмотрения содержания конкурентного права [3, с. 64–73].

Прежде всего, административные барьеры играют большую роль в определении рыночной структуры. Высокий уровень и длительность действия административных препятствий приводят к ограничению конкуренции, монополизации рынка. Наоборот, свобода входа на рынок может вызвать положительные изменения в рыночной структуре: усилить состязательность между субъектами хозяйствования и, как следствие, привести к повышению эффективности производства.

Исследование административных барьеров имеет большое значение в определении монопольного (доминирующего) положения при рассмотрении дел о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции (конкурентных дел). Объектами анализа в данном случае являются потенциальные конкуренты, которые имеют материально-техническую базу, технологию, кадры, однако по разным причинам не реализуют эти возможности; либо изготавливают товары, которые являются взаимозаменяемыми, но не сбывают их на соответствующем географическом рынке.

Правовая характеристика административных барьеров была бы не полной без определения их влияния на признаки рыночной власти субъекта хозяйствования, которыми являются, в частности, его способность ограничивать конкуренцию путем монополизации

рынка снабжения производственных ресурсов, вытеснять с рынка других предпринимателей, которые производят соответствующие товары с применением этих производственных ресурсов, или создавать барьеры вступления на рынок. Признаками наличия рыночной власти у субъекта хозяйствования является наличие особых прав, полномочий или льгот, в частности, предоставленных органами власти, органами местного самоуправления или органами административно-хозяйственного управления и контроля.

В каждом конкретном случае последствия влияния административных барьеров на экономическую конкуренцию можно оценить лишь на определенном товарном рынке. Так, рынок газа в Украине состоит из рынка ресурса газа, транспортировки и распределения газа (сфера естественной монополии), рынка хранения газа и розничной торговли им.

Вследствие технологических особенностей производства товаров на рынке, который находится в состоянии природной монополии, низкой эластичности спроса на эти товары, отсутствия товаров-заменителей, субъекты природных монополий объективно занимают монопольное положение на рынке в границах территории, на которой расположены их сети.

Вместе с тем ряд смежных рынков является потенциально конкурентным и услуги на них могут предоставляться как субъектами природных монополий, так и другими субъектами хозяйствования. Это, в частности, проектные работы, строительно-монтажные работы по реализации технических условий о присоединении к сетям (газовым, электрическим, тепло-, водоснабжения и водоотведения), в том числе и возобновление дорожного покрытия после прокладки трубопровода, и т. д. При этом субъекты природных монополий разным способом стараются создать препятствия другим субъектам хозяйствования для вхождения на эти рынки, что в ряде случаев приводит к их монополизации.

Нормативная неурегулированность на протяжении более чем двух десятилетий проблемных вопросов, связанных с присоединением к сетям газоснабжения, создала систему административных барьеров вступления на рынок газа новых субъектов хозяйствования и условия для совершения газораспределительными предприятиями нарушений законодательства о защите экономической конкуренции.

При этом большая часть нарушений касается злоупотреблений монопольным положением на рынке в виде включения в технические условия необоснованных требований, не являющихся необходимыми для присоединения; искусственного завышения стоимости услуги по присоединению (нестандартному присоединению); нарушения сроков рассмотрения заявления на присоединение; затягивания сроков выполнения договоров на присоединение и др.

Законодательно были решены некоторые общие вопросы выдачи и реализации технических условий на присоединение объектов заказчиков к инженерным сетям, урегулиро-



ваны отдельные аспекты градостроительной деятельности, в частности определена процедура принятия в эксплуатацию законченных объектов; утвержден механизм внесения платы за сертификат, который выдается в случае принятия в эксплуатацию законченных строительных объектов, и ее размер; определена процедура разработки проектной документации на строительство объекта. Кроме того, был разработан механизм выполнения работ по подготовке земельных участков, обустройства ограждения строительных площадок и сооружений, подведения временных инженерных сетей [4].

Вместе с тем целый ряд барьеров вступления на рынок присоединения к сетям монополистов был не снятым. Так, остается проблема принятия в эксплуатацию законченных объектов строительства комиссиями, в состав которых не включены представители газоснабжающего предприятия, так как это не предусмотрено действующим градостроительным законодательством. Как следствие, собственники принятых в эксплуатацию жилых домов не могут получать услуги газоснабжения из-за несоответствия построенных объектов техническим условиям газораспределительных предприятий.

На сегодняшний день к полномочиям органов власти не отнесены вопросы осуществления надзора за обоснованностью выдачи технических условий на присоединение к газораспределительным сетям. Отсутствие государственного надзора создает условия для включения газораспределительными предприятиями в технические условия на присоединения требований, не являющихся необходимыми для реализации конкретного присоединения, что приводит к злоупотреблению монопольным положением на рынке и ущемлению интересов потребителей [5].

В соответствии с законодательством о регулировании градостроительной деятельности, состав, содержание, порядок предоставления технических условий и порядок определения стоимости услуг по их предоставлению определяются соответствующими центральными органами исполнительной власти. Однако не определено, к полномочиям каких именно органов центральной исполнительной власти отнесены разработка и утверждение порядка определения стоимости услуг по предоставлению технических условий. Отсутствие порядка определения стоимости услуг по предоставлению технических условий на присоединение объектов заказчика к сетям газоснабжения создает предпосылки для установления стоимости услуг по выдаче технических условий на присоединение на экономически необоснованном уровне [6].

В соответствии с пунктом 6.4.1 Порядка доступа к присоединению к Единой газотранспортной системе Украины, газораспределительное предприятие в течение пятнадцати рабочих дней со дня регистрации соответствующего заявления заказчика о присоединении к газовым сетям на основании данных об объекте заказчика и характеристики места обеспечения мощности, заказанной к присоединению, предоставляет заказчику

проект договора о присоединении к газовым сетям, к которому прилагает схему внешнего газоснабжения стандартного присоединения и технические условия на внутреннее газоснабжение объекта заказчика. Если поданных к заявлению данных об объекте заказчика недостаточно для формирования указанных документов, газораспределительное предприятие в течение пяти рабочих дней со дня регистрации заявления заказчика направляет заказчику письменный запрос об уточнении данных об объекте заказчика [7].

Нормативно не урегулированы правовые последствия, которые должны наступить в случае непредставления заказчиком ответа на запрос газораспределительного предприятия. Кроме того, не определен исчерпывающий перечень документов, необходимых для осуществления присоединения. Указанная проблема распространяется и на ситуацию относительно предоставления услуг по нестандартному присоединению.

При этом не установлены критерии отбора газотранспортным предприятием организации с целью выполнения работ по присоединению, что может создать предпосылки для искажения конкуренции на соответствующих рынках.

С целью защиты конкуренции на рынке газа целесообразно определить критерии отбора третьих лиц, которых газораспределительное (газотранспортное) предприятие может привлекать к выполнению работ, связанных с присоединением к сетям газоснабжения, а также повысить прозрачность предоставления административных услуг.

Необходимо отметить, что административные барьеры, связанные с присоединением к сетям природных монополий, действуют и на рынках электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, а также предоставления коммунальных услуг. Как следствие, это приводило на протяжении длительного времени к злоупотреблению монопольным положением, получению монополистами неправомερных выгод.

Снятие административных барьеров как мера защиты экономической конкуренции осуществляется органами Антимонопольного комитета Украины [8, с. 64–73].

В соответствии со статьями 7 и 20 Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» и Положением о порядке согласования решений органов власти, антимонопольные органы проводят оценку влияния нормативно-правовых актов, проектов решений органов государственной власти на конкуренцию. При выявлении в проектах решений местных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также в нормативно-правовых актах органов государственной власти барьеров, устраняющих, искажающих, ограничивающих либо не допускающих конкуренцию между субъектами хозяйствования на соответствующем товарном рынке, антимонопольные органы принимают предусмотренные законодательством меры для снятия таких барьеров. Так, по результатам рассмотрения дел о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции органы Антимонопольного комитета Украины принимают решение о признании на-

рушения, которым обязывают соответствующий орган власти, местного самоуправления прекратить нарушение в установленный срок. По результатам рассмотрения заявления органы Антимонопольного комитета Украины выносят обязательные к исполнению либо рекомендации, направленные на прекращение действий, содержащих признаки нарушения, устранение причин и условий, способствующих его совершению (в случае если решение принято), либо, если решение еще не принято органом власти, рекомендации, направленные на ограничение монополизма и развитие конкуренции, или же рекомендации, направленные на предотвращение нарушения [9; 10].

По результатам рассмотрения проектов решений органов власти и местного самоуправления, согласно Положению о порядке согласования таких решений, антимонопольные органы выносят также обязательные к исполнению рекомендации, направленные на ограничение монополизма, развитие предпринимательства и конкуренции, предотвращение нарушений, а также прекращение действий либо бездействия, которые могут иметь негативное влияние на конкуренцию [10].

Однако, несмотря на большое количество предложений антимонопольных органов, направленных на совершенствование правового регулирования рынка присоединения к сетям природных монополий, проблема снятия административных барьеров правительством не решалась. Это явилось следствием ожесточенной борьбы монополий с потенциальными конкурентами на этом рынке, которые использовали все средства для сохранения своей власти.

Ситуация начала кардинально меняться с началом адаптации национального энергетического законодательства к стандартам Европейского Союза. Принятие Кодексов газотранспортной и газораспределительной систем, а также Правил поставки природного газа, которые получили позитивную оценку Секретариата Энергетического Сообщества, позволяет снять многие административные барьеры и сделать рынок газа конкурентным [11; 12; 13].

**Выводы.** Административными барьерами вступления субъектов хозяйствования на рынок является принятие государственными органами власти любых регуляторных актов или любые действия (бездействия), которые привели или могут привести к недопущению, устранению, ограничению либо искажению конкуренции. Административные барьеры выступают в виде бездействия органов власти в случае нормативной неурегулированности функционирования отдельных товарных рынков.

Так, совмещение газотранспортными предприятиями функций поставки и распределения газа, а также консолидация функций собственника, поставщика и гарантированного поставщика у одного субъекта хозяйствования создали административные барьеры и ограничили конкуренцию.

Существенную роль в формировании препятствий вступления потенциальных конкурентов на рынок присоединения к сетям при-

родных монополий играют сами монополии, которые, используя свою рыночную власть, лоббируют сохранение нормативной неурегулированности хозяйственной деятельности на указанном рынке.

Мерами защиты экономической конкуренции и снятия административных барьеров являются рассмотрение антимонопольными органами дел и принятие решений о пресечении антиконкурентных действий органов власти, а также внесение им обязательных для рассмотрения рекомендаций.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Авдашева С.Б. Анализ структур отраслевых рынков: экономическая теория и практика России / С.Б. Авдашева, Н.М. Розанова. – М. : Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1998. – 133 с.
2. Филюк Г.М. Административные барьеры входа на рынок в Украине и их влияние на развитие предпринимательства / Г.М. Филюк // Экономика и Украины. – 2013. – № 6. – С. 20–30.
3. Валитов С.С. Конкурентное право Украины. Практикум / С.С. Валитов, Н.А. Трегубец. – Донецк : Юго-Восток, 2013. – 260 с.
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038 // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 34. - ст. 343; 2015. - № 28. - ст. 236.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо плати за приєднання до мереж суб'єктів природних монополій : Закон України від 22 червня 2012 р. № 5021 // Відомості Верховної Ради України. - 2013. - № 22. - ст. 214.
6. Про затвердження Порядку розрахунку плати за приєднання об'єктів замовників до газових мереж : Постанова Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері енергетики, від 31 січня 2013 р. № 77 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 18. – С. 100. – ст. 632.
7. Про затвердження Порядку доступу та приєднання до Єдиної газотранспортної системи України : Постанова Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері енергетики, від 19 квітня 2012 р. № 420 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – С. 422. – ст. 1367.
8. Актуальные проблемы административного и финансового права : [монография] / под. ред. С.С. Валитова. – Донецк : Ноулидж, 2013. – 238 с.
9. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – ст. 472; 2000. – № 41. – ст. 343; 2002. – № 12–13. – ст. 92; 2003. – № 10–11. – ст. 86; 2004. – № 13. – ст. 181; 2006. – № 14. – ст. 118.
10. Про затвердження Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонаполізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання : Розпорядження Антимонопольного комітету України від 1 квітня 1994 р. № 4-р // Законодавство України про захист економічної конкуренції : юридичний збірник. - 3-є видання, розширене й доповнене. - К. : Фенікс, 2008. - С. 353–358.
11. Про затвердження Кодексу газорозподільних систем : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 30 вересня 2015 р. № 2494 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 92. – ст. 3160.
12. Про затвердження Кодексу газотранспортної системи : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 30 вересня 2015 р. № 2493 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 92. – ст. 3159.
13. Про затвердження Правил постачання природного газу : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 30 вересня 2015 р. № 2496 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 92. – ст. 3161.