

*Альона Миргородська,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

Державне регулювання природних монополій у сфері житлово-комунального господарства

У статті розглядаються проблеми та методи державного регулювання природних монополій у сфері житлово-комунального господарства. Досліджено практику розвинених країн у сфері управління природними монополіями та визначено найбільш ефективний метод для вітчизняної моделі державного управління природними монополіями у житлово-комунальній сфері.

Ключові слова: природна монополія, державне регулювання, житлово-комунальні послуги, концесія.

The article describes the problems and methods of state regulation of natural monopolies in the sphere of housing and communal services. Investigated the practices of developed countries in the management of natural monopolies and determined the most effective method for the domestic model of governance in the housing and communal services.

Key words: natural monopoly, state regulation, public utilities, concession.

Постановка проблеми. Зазвичай природні монополії у сфері житлово-комунального господарства виконують соціально значиму функцію, надаючи як господарюючим суб'єктам, так і всьому без винятку населенню нашої країни найважливіші види послуг: водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, електропостачання, газопостачання. Особливостями таких природних монополій є: по-перше, що виробничі технології характеризуються замкненим виробничим циклом, який базується на єдиному технологічному середовищі; по-друге, низька еластичність попиту, оскільки попит на їх продукцію практично не залежить від змін цін на неї, як правило, при збільшенні ціни. Така ситуація пояснюється тим, що продукція та послуги таких структур задовольняють першочергові потреби промислових споживачів і сектору домогосподарств.

Однак, якщо на конкурентному ринку виникають ознаки боротьби (суб'єкти економіки відчувають постійний тиск з боку суперників і споживачу надана можливість обирати надавача послуг), яка змушує виробників підвищувати якість своїх послуг, то у сфері природних монополій відсутні такі економічні дії й прагнення і в такому випадку на певному етапі розвитку вони починають зловживати своїм статусом. Саме в цьому й полягає головна проблема технологічної зношеності й застарілості національних природних монополій у сфері житлово-комунального господарства, що також, у свою чергу, зумовлює високу собівартість, витратність і низьку якість їхньої продукції і послуг. Діяльність природних монополій у сфері житлово-комунального господарства потребує ефективного державного регулювання.

Аналіз досліджень і публікацій. Вивченню окремих аспектів регулювання діяльності природних монополій присвячені дослідження таких науковців, як В.Д.Базилевич [7], О.Костусев [4], Н.М.Корчак [3]. Проблеми державного регулювання природних монополій розкриті в наукових працях дослідників Г.М.Филюка [8], В.В.Кривуцького [5] та ін. Однак дослідниками мало приділено уваги питанням теоретичних та практичних підходів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства. Дослідження останніх автор ставить за *мету статті*.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 28 Господарського кодексу України та ст. 1 Закону України "Про природні монополії" природна монополія - це стан товарного ринку, за якого задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені в споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) [1]. Суб'єктом природної монополії є суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, який провадить

діяльність на ринку, що перебуває в стані природної монополії, у сфері централізованого водопостачання та водовідведення і транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами [2].

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 неприведення у повну відповідність тарифів до реальних витрат.

Попри створення органами державної влади цілісної та системної політики з регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, у сфері житлово-комунального господарства ще не сформовані чіткі дієві механізми забезпечення такої політики. Це зумовило кризу житлово-комунальних підприємств країни та їх нездатність до забезпечення населення житлово-комунальними послугами в необхідному обсязі та відповідної якості. Тому, з огляду на вищезазначені проблеми, постає гостра потреба вдосконалення регулювання суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що серед різних варіантів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у секторах централізованого водопостачання та водовідведення і централізованого тепlopостачання можна виділити такі основні моделі:

- із зосередженням регуляторних функцій на рівні спеціально створеного центрального регуляторного органу;
- із поєднанням регуляторних функцій центральними та місцевими регуляторними органами, зокрема: зосередженням регуляторних функцій на рівні центральних виконавчих органів влади - міністерств і відомств та місцевих регуляторних органів, тобто виконавчих органів місцевого самоврядування.

Наша держава поступово переходить до першої моделі регулювання. Так, 8 липня 2011 р. Указом Президента України № 743/ 2011 була створена Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг України (далі - НКРКП), правові засади організації діяльності якої визначено в Законі "Про Національну

комісію регулювання ринку комунальних послуг України" від 9 липня 2010 р. № 6419, тим самим позбавивши органи місцевого самоврядування встановлювати та регулювати тарифи на комунальні послуги.

На НКРКП покладені функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, які надають послуги з централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення. Законом передбачено, що НКРКП є колегіальним центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Одним з основних завдань НКРКП є здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках шляхом захисту прав споживачів товарів і послуг щодо отримання цих товарів і послуг належної якості і в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювання підвищення їх якості і задоволення попиту на них.

Таким чином, НКРКП має достатньо підстав стати незалежним регулятором на ринку комунальних послуг, що сприятиме отриманню споживачами якісних комунальних послуг за економічно обґрунтованими цінами.

Деякі науковці вважають, що розв'язанням усіх проблем природних монополій у комунальній сфері є їх приватизація та створення конкурентного середовища [9]. Ми не поділяємо цю думку. Хоча, з огляду на певний світовий досвід середини 80-х рр., можна говорити і про позитивні ефекти від переходу природних монополій у приватну власність, зокрема у сферах газопостачання та залізничного транспорту. Своєю чергою, 1990-ті рр. стали роками справжнього буму в усіх країнах щодо залучення приватного сектору у сферу природних монополій, зокрема в комунальне господарство.

Щодо негативного наслідку приватизації, то для прикладу можна навести ситуацію, яка склалася на залізницях Великобританії. Користувачі електровозів скаржились не лише на перебої у розкладі, а й на стан поїздів, низький рівень сервісу та підвищення цін за проїзд. Противники приватизації залізниць наполягають на тому, що саме приватний власник найменше думає про якість перевезень, а найбільше - про прибуток [5].

Існують також відмінні думки про ефективність стимулювання державою конкуренції на ринках природних монополій. Метою конкурентної політики є формування ринків з потенційною конкуренцією. Потенційна конкуренція змушує монополістів визначати обсяги виробництва і ціни так, як би вони це робили в умовах конкуренції і, таким чином, забезпечує одержання суспільно корисних результатів. Найбільш відомими і успішними методами стимулювання конкуренції у галузях, де діють природні монополії, є забезпечення вільного доступу до основних засобів підприємств природних монополістів та проведення торгів за виняткові права експлуатувати основні засоби цих підприємств. Незважаючи на те, що вказані методи забезпечують позитивні економічні і соціальні перетворення у галузях, де діють природні монополії, окремі економісти взагалі заперечують концепцію вільного доступу до ринку, яка є спробою виправдати державне втручання. Фахівці звертають увагу, що вільний доступ - не панацея щодо подолання негативних наслідків природної монополії, оскільки ускладнюється фінансування розвитку об'єктів природної монополії. Так, не буде навіть логічним, наприклад, поділ єдиної системи водопостачання на кілька компаній з надання цих послуг, оскільки це, по-перше, потребує значного фінансування, по-друге, неминуче підвищує ризик прояву надзвичайних ситуацій відносно якості води з непередбаченими наслідками й виникнення конфліктних ситуацій між постачальниками води до міста, постачальниками води безпосередньо абонентам і власне абонентами. Експертні оцінки фахівців показують, що при розподілі водопровідного підприємства на окремі незалежні господарські одиниці, тарифи для населення й підприємств будуть істотно зростати при тому, що якість послуг погіршиться [6].

З усіх економічних методів державного управління природними монополіями, на нашу думку, найбільш надійними та успішними для нашої країни є ті, що полягають у застосуванні концесійної системи. О.Костусев стверджує, що її перевага полягає в конкурентній природі. Уклавши вигідний контракт, приватна фірма, на відміну від державної структури, не має гарантій, що це назавжди. Вона повинна постійно пам'ятати про

конкурентів, що можуть через якийсь час взяти реванш і перехопити контракт, якщо фірма не буде працювати ефективно. У світовій практиці найбільш відомими прикладами успішного застосування концесій є саме їх використання у сфері водопостачання, енерго- та газозабезпеченні [4].

Концесія - це надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі вітчизняними або іноземним суб'єктам господарювання (концесіонерам) права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єктом концесії за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності і підприємницького ризику. Отже, концесія передбачає передачу комерційних ризиків та інвестиційних зобов'язань приватному інвестору, але при цьому місто зберігає за собою право власності на об'єкт концесії. Концесія - це один з видів державно-приватного партнерства, що ефективно застосовується в міжнародній практиці. На сьогодні концесія успішно діє в багатьох країнах по всьому світу, серед лідерів можна назвати Францію, Німеччину, Великобританію, Італію та США. Наприклад, у сучасній Франції сьогодні вся система газопостачання та комунального обслуговування працює на концесійному механізмі. У Буенос-Айресі до залучення бізнесу тільки 70% населення Буенос-Айреса мали доступ до послуг центрального водопостачання і тільки 58% - до послуг каналізації. У результаті ж передачі системи водопостачання в концесію значно зменшилися тарифи, виробництво питної води збільшилося на 39%, мережі водопостачання були розширені на 27%, а каналізаційні - на 19%, оплата рахунків становила більше 90% (до концесії - менше 80%) [9].

І таких прикладів можна наводити безліч, але всі вони демонструють важливу тенденцію: досягнення успішних результатів концесійних угод було досить тривалим процесом, проте кінцеві позитивні результати безсумнівно говорять про ефективність і необхідність їх використання для підвищення рівня життя населення міста і збільшення прибутковості житлово-комунальної галузі.

Відповідно до Закону України "Про концесії" одним з основних принципів діяльності, пов'язаної з наданням та отриманням концесії, є державне регулювання концесійної діяльності та контроль за її здійсненням. Тобто держава безпосередньо має регулювати діяльність концесіонерів. У жовтні 2010 р. був прийнятий довгоочікуваний закон "Про особливості передачі в оренду або концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності". Проте закон ще не врегулює всі сторони концесійного механізму. Наприклад, на рівні місцевої влади не існує інформаційної інфраструктури про готові до концесії об'єкти. Немає єдиних муніципальних структур, які концентрують, обробляють і систематизують усю інформацію, що дає змогу потенційному інвестору визначитися як з умовами концесії того чи іншого об'єкта, так і з конкретними особливостями, притаманними певному місту або території.

Отже, варто сказати, що для створення сприятливих умов для концесій у житлово-комунальній сфері держава має, по-перше, вдосконалити нормативно-правову базу, яка регулює це питання; по-друге, надати повноваження у сфері систематизації, обробки та роз'яснення інформації щодо умов та особливостей концесії, які характерні для певного міста, районним та обласним державним адміністраціям, діяльність яких має контролюватися центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, тобто Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Висновки. Узагальнюючи результати проведеного дослідження, варто зазначити, що на сьогодні в Україні система державного регулювання природних монополій у сфері житлово-комунального господарства перебудовується. Концесійна система є більш вдалим способом управління природними монополіями у житлово-комунальній сфері. Концесія в житлово-комунальній сфері, по-перше, може призводити до зниження тарифів і одночасно із цим до переходу на 100%ву оплату населенням комунальних послуг, а по-друге, створює зацікавленість цих підприємств у зниженні витрат виробництва.

Загалом запровадження ефективних методів державного регулювання природних монополій у житлово-комунальній сфері є довготривалим та копітким процесом, але своєчасне та якісне реагування держави на будь-які недоліки в цьому процесі забезпечить успішний та ефективний результат, який насамперед позначиться на якості житлово-комунальних послуг. Пошук шляхів вирішення цих питань становить перспективи подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Господарський кодекс України : прийнятий 16 січ. 2003 р. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=436-15>
2. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України : прийнятий 7 лип. 2011 р. № 3610-VI. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2479-17>
3. Корчак Н. М. До питання про предмет інституту антимонопольного регулювання / Н. М. Корчак // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія "Право". Вип. 1. - Ужгород, 2002. - С. 101-105.
4. Костусев О. Конкуренція і монополія в їх історичній динаміці / О. Костусев // Економіст. - 2003. - № 5. - С. 86-90.
5. Кривуцький В. В. Світовий та український досвід державного регулювання діяльності природних монополій : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.02.03 / Кривуцький В. В. - Львів : ЗУКЦ, 2005. - 65 с.
6. Петросов В. А. Водоснабжение выше любой политики / В. А. Петросов // Міське господарство України. - 2004. - № 2. - С. 22-28.
7. Филюк Г. М. Природні монополії / Г. М. Филюк, В. Д. Базилевич. - К. : Знання, 2006. - 367 с.
8. Филюк Г. М. Деякі аспекти вивчення проблеми державного регулювання природних монополій / Г. М. Филюк // Еволюція економічного розвитку та економічної теорії (проблеми дослідження та викладання) : матеріали міжнар. наук.-метод. конф. (26-27 квіт. 2000 р.). - К. : КНЕУ, 2000. - С. 184-185.
9. Хвищун Н. В. Формування недержавного сектора житлово-комунального господарства в регіоні / Н. В. Хвищун, З. В. Герасимчук. Луцьк : Надстир'я, 2007. - 224 с.