

спективний аналіз їх дії та виробити економічно обґрунтований підхід щодо функціонування окремого податку, а також у взаємодії їх як системи.

Особливу увагу необхідно звернути на податки, що планують запровадити в Україні. Наприклад податок на нерухомість. На нашу думку, такий податок необхідно запровадити для вирішення проблем громадян України, що не мають мінімальних умов для проживання та досягнення соціальної справедливості у цій галузі. Для досягнення мети необхідно правильно визначити об'єкт оподаткування, ставки, порядок нарахування та сплати податку і його використання. Основотвірним у визначенні об'єкта оподаткування має бути нормативна площа для проживання першої особи.

Запропоновані напрями удосконалення податкової системи України, на наш погляд, є важливими для успішного реформування податкової системи України.

Література

1. "Про систему оподаткування" Закон України від 18.02.97 р. № 77/97 з врахуванням змін і доповнень.
2. "Про податок на додану вартість" Закон України від 03.04.97 р. № 168/97 з врахуванням змін і доповнень.
3. Крисоватий А.І. Податкові системи зарубіжних країн: навчальний посібник. – Тернопіль. Економічна думка. 2001 р., 258 с.
4. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС. – 2001. – 416 с.
5. Державні фінанси: Навч. пос./ За заг. ред. Базидевича В.Д. – К.: Атака, 2002. – 368 с.
6. Демиденко Л.М. Оподаткування доходів громадян: довід США та України/ Фінанси України № 9 2005 р. – С. 30-33.
7. Дорібер Р. Міжнародне оподаткування: Пер. 2-го англ. вид. – К.: "Абрис", 1997. – 304 с.
8. Іголкін В.В. Податкова реформа як об'єктивна необхідність зміцнення дохідної частини державного бюджету. – Фінанси України № 8 2005 р. – С. 19-27.
9. Корнус В.Г. Удосконалення прибуткового оподаткування громадян в Україні. – Фінанси України № 10 2005 р. – С. 22-27.
10. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч. пос. – К.: КНЕУ, 1999. – 164 с.
11. Податкові системи зарубіжних країн./ За ред. – М.: Я. Азорова. – К.: ВД "Калінінтерпрес", 2004 р. – 240 с.
12. Савченко Т.Б. Альтернативний мінімальний податок як засіб превентивного оподаткування. – Фінанси України № 1 2005 р. – С. 30-35.
13. Ткаченко Н.М., Порова Т.М., Ігоненко Н.О. Податкові системи країн світу та України. Облік і звітність: Навч. пос. – К.: Алерта, 2004 р., 554 с.
14. <http://www.ewaudit.com.ua/uk/articles/podreforma1> – сайт Аудиторської фірми "Схід-Захід аудит".

УДК338.242:658.115.31/477

Аспір. Л.П. Карбовник – Львівський НУ
ім. Івана Франка

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

Розглядається специфіка діяльності вітчизняних природних монополій. Розглядається можливість застосування зарубіжного досвіду у сфері державного регулювання природних монополій. Аналізуються переваги та недоліки українського антимонопольного законодавства.

Ключові слова: природна монополія, державне регулювання, антимонопольна політика, антимонопольне законодавство.

The Problems of the Natural Monopolies State Regulation in the Ukraine

In this article the problems of the natural monopolies state regulation are inquired. Prioty-driven approaches to the regulation of the natural monopolies in present-day Ukraine are analyzed. Brought the advantages and defects of national antitrust policy.

Keywords: natural monopoly, state regulation, antitrust policy, antitrust legislation.

Проблема природного монополізму, що лежить у площині розподілу ефективності виробництва і суспільної корисності належить до категорії не вирішуваних у рамках однієї теорії: кожен економічний простір (національна економіка) спричинює вплив на їх диспозиційну функцію, оскільки у природних монополістів закладений "ген" експансії на внутрішній ринок. Складність і суперечливість, іманентно притаманні природним монопольним рынкам, об'єктивно зумовлюють необхідність формування механізму державного регулювання, незалежно від організаційно-правової форми суб'єкта господарювання та системи антимонопольних заходів. Регуляторна політика оцінюється з точки зору підвищення економічної ефективності та врахування суспільної мети.

Специфікою діяльності вітчизняних природних монополій на ринку суспільних послуг є те, що послуги надаються незалежно від стану платежів за них окремими споживачами, а особливістю їх економіки є те, що вона стала заручником поличних дій владних структур, коли витрати на пільговиків "лягають" в основу загальних тарифів: обидва аспекти не знаходять чіткого окреслення в регуляторних теоріях.

Для України якість регулятивної політики у сфері суспільних послуг набуває великої ваги саме зараз, коли посилюється увага суспільства до якості державних управлінських рішень, їхнього впливу на суспільний добробут у цілому й соціальні наслідки для різних груп споживачів.

На наш погляд, у країні нагромаджено достатній досвід нехтування економічними і соціальними засадами, які виникають, з одного боку, внаслідок надмірного регулятивного втручання органів державної влади, що створювало сприятливе підґрунтя для рентоорієнтованої поведінки представників влади, корупції й хабарництва, – з іншого безпідставні спроби "загнати" галузь, що є класичним природним монополістом, у теоретичну площину ринкових механізмів, завдавши тим самим відчутних економічних втрат суспільству.

Як показує зарубіжний і вітчизняний досвід, кінцевий результат регулювання та його якість визначаються, головним чином, багатьма факторами законодавчого і виконавчого характеру. Зокрема, практичний ефект регулювання прямо залежить від досконалості нормативно-законодавчої бази, здатної забезпечити наявність вичерпних і чітких "правил гри" недискримінаційного характеру з метою стимулювання високої ефективності та необхідної стабільності галузі.

Останнім часом в Україні розпочалося формування прогресивної законодавчої бази. Побудова системи державного регулювання та контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій в Україні пов'язана з прийняттям Закону України "Про природні монополії". Нині важко дати об'єктивну якісну оцінку його дії, поряд з цим уже сьогодні можна сказати, що він має стати

першим актом цілісного законодавства загальнодержавного значення у сфері регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії. Закон покликаний встановити чіткі, "прозорі" та досконалі правові засади, які мають бути досить гнучкими при вжитті заходів державного впливу щодо запобігання проявам монополізму на таких ринках з боку суб'єктів господарювання: "Другим важливим актом став Закон України від 16 липня 1999 р. "Про концесії", який визначив юридичний зміст цього поняття, умови і порядок встановлення концесії щодо державного та комунального майна" [1, С. 44]. На перший погляд, Закон "Про природні монополії" схожий на Закон "Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності". Схожість проявляється в тому, що обидва нормативних акти встановлюють правила дозволеної поведінки господарюючих суб'єктів і обмежують їх діяльність на ринку, надають незалежним органам право оцінки тих чи інших дій з точки зору появи можливих несприятливих економічних наслідків.

Водночас між названими законодавчими актами існує значна відмінність. Так, Закон "Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності" спрямований на розвиток конкурентних відносин на відповідних ринках. На відміну від нього, Закон "Про природні монополії" не стимулює розвиток конкуренції, а навпаки, сприяє її обмеженню, оскільки конкуренція на ринках природних монополій є мало-ефективною. У цьому зв'язку на законодавчому рівні правомірно визнається домінуюче становище виробника, і держава через механізм ліцензування обмежує вхід на такі ринки інших суб'єктів господарювання. Таким чином, з точки зору конкурентного права, Закон "Про природні монополії" не можна відносити до традиційного антимонопольного законодавства.

Антимонопольний комітет змушений у певних межах виконувати роль як регулятора, так і "контролера". Однак, як переконливо показує зарубіжний та вітчизняний досвід, практика поєднання в одному органі функцій регулювання та контролю довела свою неспроможність і навіть шкідливість. Недоцільність такого поєднання зумовлена різним змістом цих функцій: "Антимонопольну політику не можна виділити в особливу замкнену сферу, відносно незалежну від інших напрямків економічних перетворень" [2, С. 37].

Цілком очевидно, що виконання Антимонопольним комітетом одночасно обох функцій призведе до того, що він певною мірою стане безпосереднім учасником економічних відносин і, внаслідок цього, не зможе бути об'єктивним при здійсненні своєї функції контролюючого органу. Як стверджують самі ж фахівці Антимонопольного комітету, саме неупередженість при забезпеченні рівних конкурентних можливостей для розвитку суб'єктів господарювання є головною умовою його ефективної роботи. З огляду на зазначені обставини, а також для уникнення дуалізму і серйозних помилок у практиці регулювання природних монополій, на нашу думку, доцільно на законодавчому рівні чітко розмежувати повноваження незалежної національної комісії та антимонопольного органу. З точки зору довгострокової стратегії, варто активізувати роботу щодо створення незалежного агентства у цій галузі.

При цьому необхідно зауважити, що деякі нинішні галузі природних монополій – це результат радянської економічної політики, яку істотною мірою визначало прагнення концентрації виробництва. Наприклад, такі монополісти, як НАК "Нафтогаз України", "Укрзалізниця", АТ "Укртелеком" (які прийнято вважати природними монополіями) структурно включають як природно-монопольні сегменти, так і підприємства, що за своєю суттю та економічним змістом не є такими, а тому можуть ефективно функціонувати на конкурентних засадах. Крім того, природні монополісти домінують на товарному ринку і мають практично необмежену ринкову владу, тому на них, крім Закону "Про природні монополії", закономірно поширюються та норми, встановлені антимонопольним законодавством. Однак, оскільки ці закони тісно пов'язані між собою як об'єктами відносин, так і територією діяння, то дуже важливо визначити сферу застосування кожного з них.

Так, Закон "Про природні монополії" легалізує саме поняття останньої у вітчизняній економіці, регламентує підходи до визначення параметрів функціонування та розвитку ринків, що перебувають у стані природної монополії, на основі оптимального збалансування економічних інтересів усіх заінтересованих суб'єктів – виробників, споживачів і держави. Таким чином, поняття "природна монополія" перестало бути просто економічною категорією. Закон трактує її як особливий стан товарного ринку, якому іманентно властиві дві ознаки. Перша пов'язана з технологічними особливостями виробництва, що зумовлює неефективність і навіть недоцільність створення та діяльності аналогічних підприємств у цих секторах економіки. Через особливу структуру витрат виробництва, які забезпечують можливість економії на масштабах, задоволення попиту в умовах монополії на такому ринку є більш ефективним, ніж при конкуренції.

Характерно, що сфера дії Закону "Про природні монополії" поширюється не тільки на економічні відносини, що виникають на відповідних товарних ринках, а й на ті, що формуються на суміжних ринках за участю суб'єктів природних монополій. Суміжним вважається товарний ринок, що не перебуває у стані природної монополії, але для суб'єктів якого реалізація вироблених товарів чи використання товарів інших суб'єктів господарювання не можливі без безпосереднього використання товарів, які виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Неважко помітити, що у законодавстві не називаються безпосередньо господарюючі суб'єкти – юридичні особи, діяльність яких підлягає жорсткому державному регулюванню і контролю. Їх перелік визначається регулюючими органами на основі науково обґрунтованого і всебічного аналізу відповідних товарних ринків. Таким чином, основою регулювання є здійснення конкретним підприємством будь-якого із зазначених у Законі видів діяльності.

Відповідно до статті 28 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлення тарифів щодо оплати комунальних послуг належить до повноважень органів місцевого самоврядування, встановлення норм споживання житлово-комунальних послуг та контроль за їх дотриманням здійснюється місцевими державними адміністраціями відповідно до статті 18 Закону України "Про місцеві адміністрації". Вважається, що практика встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги на місцевому рівні

економічно і соціально виправдана. Формування витрат на виробництво послуг об'єктивно залежить від місцевих особливостей, насамперед, це технічні та технологічні фактори, що наприклад, пов'язані з підйомом, очищенням, транспортуванням та подачею води, кліматичні та геодезичні умови (водозабори поверхневі або підземні), а тому тарифи не можуть бути однаковими для всіх населених пунктів.

Такі сфери діяльності, як виробництво електроенергії, видобування нафти, газу та їх реалізація, надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів різними видами транспорту тощо, як показує світовий досвід, можуть значно ефективніше функціонувати в умовах реальної конкуренції. Отже, економічні відносини між суб'єктами господарювання на таких ринках є об'єктом регулювання традиційного антимонопольного законодавства. Для ефективного забезпечення реалізації чинного законодавства про природні монополії створюються державні органи, які у межах своєї компетенції регламентують діяльність суб'єктів природних монополій, вирішують інші покладені на них завдання.

Відповідно до Закону "Про природні монополії", основним органом регулювання є незалежні національні комісії. Функції ж контролю залишаються у компетенції Антимонопольного комітету та його територіальних відділень. Варто зазначити, що сьогодні в Україні функціонує тільки одна незалежна структура – Національна комісія з регулювання електроенергетики (НКРЕ). Її основною функцією є контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій в енергетичній галузі та нафтогазовому комплексі. В інших сферах природних монополій, зокрема – у сфері житлово-комунального господарства, регулювання здійснюється іншими державними органами.

Необхідно зазначити, що у компетенції Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень залишається контроль за встановленням суб'єктами господарювання монопольних цін на продукцію на тих сегментах ринку, де ціна формується вільно. Водночас вони не мають права вживати заходів адміністративного впливу (штрафів, фінансових санкцій) до суб'єктів природних, монополій при порушенні ними встановленого незалежною комісією порядку застосування регульованих цін. У першому випадку відповідальність настає за Законом "Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності", у другому – "Про природні монополії".

Насамперед, прийняття Закону "Про природні монополії" має започаткувати розробку низки інших нормативно-правових актів. Це стосується прийняття спеціальних галузевих законів, які б визначали порядок фінансової та господарської діяльності суб'єктів природних монополій у кожній сфері та встановлювали чіткі "правила гри на відповідному ринку. У протилежному випадку, як переконливо довела практика, досягти оптимального задоволення інтересів виробників і споживачів і припинити негативні прояви монополізму на таких ринках буде надзвичайно важко.

У зв'язку з набуттям з 3 серпня 2004 року чинності Закону України від 24 червня 2004 року № 1857-IV "Про житлово-комунальні послуги" змінилась

процедура встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, а саме, статтею 14 цього Закону передбачено порядок затвердження тарифів з розподілом на три групи: тарифи на житлово-комунальні послуги, які затверджуються спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади; тарифи на житлово-комунальні послуги, які затверджуються органами місцевого самоврядування; тарифи на житлово-комунальні послуги, які визначаються виключно за договором. Відповідно до п.2 статті 7 зазначеного Закону ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги затверджують органи місцевого самоврядування.

Водночас, відповідно до статті 28 Закону України №280/97 від 21.05.97 "Про місцеве самоврядування в Україні" до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить встановлення у порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на оплату побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності. Статтею 13 Закону України №2918-III від 10.01.02 "Про питну воду та питне водопостачання" до повноважень органів місцевого самоврядування належать встановлення тарифів на послуги з питного водопостачання та водовідведення.

Відповідно до статті 18 Закону України № 586-XIV від 09.04.99 "Про місцеві державні адміністрації" повноваження щодо регулювання цін та тарифів за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначення та встановлення норми їх споживання, здійснення контролю за їх додержанням належать місцевим державним адміністраціям.

Згідно з п. 16 Додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.96 №1548 "Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)", право встановлювати тарифи на послуги водо-теплопостачання, водовідведення, що надаються суб'єктами підприємницької діяльності незалежно від форм власності для всіх споживачів, надано Раді міністрів Автономної республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям. Водночас, це право не поширюється на тарифи, що встановлюються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад відповідно до статті 28 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Таким чином, чинна нормативна база з питань встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги має суперечливий характер. З метою усунення наявних суперечностей між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади щодо повноважень з встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Необхідне законодавче врегулювання наведених вище законів у частині закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень, а саме: "затвердження у порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються суб'єктами господарювання незалежно від форми власності (крім таких, що перебувають у спільній власності територіальних громад та/або ко-

ристуються об'єктами спільної власності), розташованими на відповідній території"; "затвердження у порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються суб'єктами господарювання, які перебувають у спільній власності територіальних громад та/або користуються об'єктами спільної власності територіальних громад".

Крім того потребує законодавчого характеру питання щодо виключення з повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій повноважень з регулювання (встановлення) цін/тарифів на послуги водо-, теплопостачання, водовідведення.

Література

1. **Захарін С.** Оптимізація форм і методів державного регулювання іноземного інвестування// Економіка України, 2001. – № 8. – С. 40-44.

2. **Стародубровская И.** Основы антимонопольной политики// Вопросы экономики, 1990. – № 6. С. 31-37.

