

Берlach Г.В.

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права*

Київський національний торговельно-економічний університет

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ТА ЮРИДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Постановка проблеми. Сучасний стан української економіки значною мірою залежить від надійності надання послуг саме суб'єктами природних монополій [1].

Сьогодні природні монополії є структуроутворювальними елементами української економіки. Про це свідчать відповідні статистичні дані. Огляд поточного стану природних монополій в Україні засвідчив, що вони становлять найчисленнішу групу в системі вітчизняних монополізованих ринків. На них припадає 34,6% загальної кількості монополізованих товарних ринків. Основну частину цієї групи становлять ринки послуг централізованого теплопостачання, водопостачання та водовідведення. На зазначені ринки припадає 84% усіх ринків природних монополій, або 25% всіх монополізованих ринків країни [2, с. 76]. Всього станом на 31 серпня 2018 р. в Україні діяло 3 045 суб'єктів природних монополій, зокрема, на загальнодержавному ринку – 7, на регіональних ринках – 3 038 [3].

Світовий досвід державного регулювання природних монополій свідчить про те, що державна політика в зазначеній сфері має бути спрямована на нормативне врегулювання порядку контролю за ціноутворенням і забезпечення доступу до інфраструктури суб'єкта природної монополії, діяльності органів публічної адміністрації, що відповідальні за реалізацію державної політики в галузі енергетики, визначення державних гарантів у цій сфері.

Для України питання вдосконалення нормативної бази у сфері публічного адміністрування, зокрема щодо природних монополій,

є вкрай актуальними, оскільки інтеграція України до світового співтовариства потребує узгодження вітчизняної нормативно-правової бази з міжнародними стандартами.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій розглядалися в працях В.Б. Авер'янова, І.О. Анохіної, Г.І. Балюка, А.І. Берлacha, М.С. Блохіна, Ю.В. Ващенко, В.К. Колпакова, М.А. Кордюкової, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко й ін. Зазначимо, що аналіз наукової, навчально-методичної, довідкової літератури та норм чинного законодавства свідчить про те, що нині немає єдиного підходу до визначення цього явища. Це спричиняє складнощі в правозастосовній діяльності, адже загальновідомо, що одне поняття повинно відображати одне явище.

Формулювання завдання дослідження. Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу галузевого законодавства, наукових поглядів вітчизняних учених, а також норм національного законодавства визначити правову природу суспільних відносин, що виникають у сфері природних монополій.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до предмета дослідження, варто зазначити, що поняття «природні монополії» вживається в багатьох нормативно-правових актах, що забезпечують регулювання суспільних відносин у різних галузях права (конституційного, адміністративного, цивільного, господарчого, міжнародного й ін.). Отже, дана категорія має багатоаспектну правову природу.

Зазначимо, що саме Конституція України здійснює первинну легалізацію суспільних відносин у сфері природних монополій, зокрема:

– у ст. 42 Конституції закріплено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Держава забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом;

– у ст. 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України визначаються: по-перше, права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; по-друге, засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації й експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; по-третє, засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; по-четверте, правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання.

Також Конституція України визначає базові елементи правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері природних монополій, зокрема, повноваження Верховної Ради України, президента України та Кабінету Міністрів України [6].

Норми цивільного права визначають межі здійснення цивільних прав. У ч. 5 ст. 13 Цивільного кодексу України закріплено, що не допускається використання цивільних прав із метою неправомірного обмеження конкуренції, зловживання монопольним становищем на ринку, а також недобросовісна конкуренція [7].

Значна кількість норм щодо природних монополій міститься в Господарському кодексі України. Так, у ч. 2 ст. 5 визначено, що конституційні основи правового господарського порядку в Україні становлять:

недопущення зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, визначення правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання виключно законом. Крім того, у ст. 10 визначені основні напрями економічної політики держави, до яких належать такі: антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної, соціально орієнтованої економіки. Гл. 3 Господарського кодексу України присвячена обмеженням монополізму та захисту суб'єктів господарювання і споживачів від недобросовісної конкуренції [8].

Міжнародно-правові норми визначають юридичні межі з метою сприяння співробітництву у відповідних сферах природних монополій. Так, відповідно до Європейської енергетичної хартії та Договору до неї [9], ратифікованих згідно із Законом України від 6 лютого 1998 р. «Про ратифікацію Договору до Енергетичної хартії та Протоколу до Енергетичної хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів» [10], створено Організацію регіональної економічної інтеграції, тобто засновану державами організацію, яку вони уповноважили вирішувати питання, низка яких регулюється цим Договором, зокрема, ухвалювати обов'язкові для них рішення із цих питань. Крім того, дана Хартія визначає юридичні межі конкуренції щодо злиття компаній, монополій, антиконкурентної практики і зловживання панівним становищем на ринку енергетики.

Варто зазначити, що у сфері природних монополій простежується об'єктивна взаємодія всіх рівнів правового регулювання: міжнародного публічного права, міжнародного приватного права і національного

права. Взаємодія міжнародного права із внутрішнім (національним) правом і взаємодія різних національних правових систем між собою є предметом пильної уваги юридичної науки [11, с. 235]. Україна, будучи активним учасником міжнародних відносин, застосовує значний масив міжнародних нормативних актів. Так, до міжнародних договорів і угод України в електроенергетиці належать: Директиви 2009/72/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку електричної енергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС, Регламент (ЄС) 714/2009 про умови доступу до мережі транскордонного обміну електроенергією, про скасування Регламенту (ЄС) 1228/2003, Директива 2005/89/ЄС про заходи для забезпечення безпеки інвестування до системи електропостачання та інфраструктури, договори і угоди з Міжнародним енергетичним агентством (далі – МЕА), яке є незалежною організацією, створеною в межах та на виконання енергетичної програми Організації економічної співробітництва та розвитку. Основна мета Міжнародного енергетичного агентства полягає в сприянні міжнародному співробітництву у сферах удосконалення світової структури попиту та пропозиції енергоресурсів та енергетичних послуг (транспорту електроенергії, будівництва електростанцій) [12]. Варто зазначити, що вище політичне керівництво нашої країни останніми роками стурбоване проблемами електроенергетики. Про це свідчить кількість проведених нарад і засідань за участю президента і прем'єр-міністра України щодо зазначених питань. Неодноразово висловлювалися тези про незавершеність реформи галузі, внаслідок чого можна зробити висновок, що в керівництва країни склалося справедливе розуміння необхідності доведення реформи електроенергетики до логічного завершення. Ключова тема цих нарад – енергобезпека України [13].

Значний обсяг правових відносин у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних моно-

полій регулюється саме адміністративно-правовими нормами.

Зазначимо, що істотною рисою адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є застосування прямого державно-владного впливу. Так, як вже було зазначено раніше, саме суб'єкти адміністративно-правового регулювання, зокрема Кабінет Міністрів України, визначають зміст структурно-галузевої політики; сприяють розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснюють заходи щодо демонополізації й антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури [14]. Проаналізуємо реалізацію адміністративно-правових норм в окремих галузях, зокрема у сфері електричної енергії України. Норми адміністративного права регулюють такі питання:

– здійснення нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів електроенергетики й інших учасників ринку електричної енергії, встановлення відповідальності за порушення умов і правил здійснення ними діяльності в електроенергетиці та на ринку електричної енергії;

– надання ліцензій на здійснення окремих видів господарської діяльності у сфері електричної енергії відповідно до вимог законодавства та контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов провадження господарської діяльності [15];

– реалізація адміністративних процедур у сфері діяльності природних монополій, а саме ведення реєстру суб'єктів природних монополій, які провадять господарську діяльність у сфері енергетики [16];

– встановлення адміністративно-правових заборон у даній сфері, які дозволяють спрямувати поведінку суб'єктів господарської діяльності в галузі електроенергетики в жорстке адміністративно-правове русло.

У даному разі ми безпосередньо стикаємося із застосуванням заходів державного примусу, зокрема адміністративного, загальні

засади якого визначають норми адміністративного права. Саме в науці адміністративного права найбільш повно досліджено адміністративний примус. Національне законодавство передбачає можливість застосування заходів адміністративного примусу у сфері електричної енергії: по-перше, до суб'єктів господарювання, що вчинили правопорушення (наприклад, відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії», суб'єктам господарювання, відносини яких регулюються цим Законом, згідно із Законом України «Про захист економічної конкуренції»), забороняється зловживати монопольним (панівним) становищем у будь-якій формі. Суб'єкти господарювання, що здійснюють виробництво, передачу, розподіл, постачання електричної енергії, виконують функції оператора ринку або гарантованого покупця і визнані в установленому порядку такими, що мають монопольне (панівне) становище на ринку електричної енергії, не можуть припинити свою діяльність або зменшувати її обсяг із метою створення дефіциту електричної енергії, якщо необхідність такого обмеження не встановлена законодавством України [15]; по-друге, до суб'єктів, що їх не вчинили, тобто заходи примусу зумовлені певними подіями (наприклад, надзвичайною ситуацією) [17]. Крім того, законодавство у сфері природних монополій передбачає можливість запровадження обмежень або заборон щодо діяльності суб'єктів господарювання у сфері природних монополій, зокрема підприємств електроенергетики. Так, Законом України «Про ринок електричної енергії» передбачено, що в разі порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення діяльності електричних станцій, об'єктів системи передачі ухвалюється Кабінетом Міністрів України [15].

Закріплення норми, що дозволяє уповноваженим суб'єктам застосовувати примусові заходи до суб'єктів господарювання, не є

випадковим, адже загальновідомо, що природні монополії в будь-якій сфері для будь-якої країни мають як позитивні, так і негативні аспекти. З одного боку, подальше поглиблення конкуренції на лібералізованих енергетичних ринках створює стимули для підвищення ефективності роботи електроенергетичних систем і прийнятних ефективних інвестиційних рішень у розрізі часу, розміру, місця й вибору технології. З іншого – виробництво та постачання електричної енергії суб'єктами господарювання повинно відповідати певним показникам, як-от надійність, якість та доступність. Водночас слабка конкурентоспроможність не виключає випадків відмови виробника електричної енергії в її постачанні з будь-яких підстав, зокрема, банкрутства виробника, завершення строку дії ліцензії виробника електричної енергії, зупинення або анулювання ліцензії з постачання електричної енергії. У зв'язку із наведеним українські вчені зазначають, що основними загрозами для національної економіки, які несуть із собою природні монополії, зокрема у сфері електричної енергії, є: можливість їх приватизації, що створює умови для контролю приватними юридичними особами, зокрема іноземними, значного сектора економіки країни; залежність галузей економіки від діяльності приватних суб'єктів господарювання в даній сфері; нераціональна експлуатація національної сировинно-ресурсної бази та виробничих потужностей [18].

Водночас Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері природних монополій, зокрема: у ст. 95–1 «Порушення вимог нормативно-правових актів та нормативних документів з питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, енергетичного обладнання», ст. 99 «Порушення Правил охорони електричних мереж», ст. 103–1 «Порушення правил користування енергією, водою чи газом», ст. 166–1 «Зловживання монопольним становищем на

ринку», ст. 185–12 «Створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів електроенергетики» [19].

Висновки. У підсумку варто зазначити, що суспільні відносини у сфері природних монополій не є суто господарськими, цивільними або адміністративними. Вони мають так звану «подвійну прописку» і регулюються одразу декількома галузями права, зокрема:

конституційним, міжнародним, цивільним, господарським та ін. Значна кількість відносин у даній сфері регулюється здебільшого адміністративно-правовими нормами, що виражається насамперед у застосуванні прямого державно-владного впливу, а також реалізації уповноваженими суб'єктами певних процедур, зокрема, ліцензійних, реєстраційних, контроль-наглядових.

Анотація

У статті детально проаналізовано довідкову, навчальну, навчально-методичну літературу та норми чинного законодавства з метою визначення правової природи суспільних відносин у сфері природних монополій. У результаті дослідження встановлено, що суспільні відносини в галузі природних монополій не є суто господарськими, цивільними або адміністративними. Вони мають так звану «подвійну прописку» і регулюються одразу декількома галузями права, зокрема: конституційним, міжнародним, цивільним, господарським та ін. Водночас значна кількість відносин у даній сфері регулюється здебільшого адміністративно-правовими нормами, що виражається насамперед у застосуванні прямого державно-владного впливу, а також реалізації уповноваженими суб'єктами певних процедур, зокрема, ліцензійних, реєстраційних, контроль-наглядових. Особу увагу приділено аналізу норм міжнародного та національного законодавства: Конвенцій, Конституції України, Господарського та Цивільного кодексів України, законів України «Про ринок електричної енергії», «Про Кабінет Міністрів України» та ін.

Ключові слова: законодавство, монополія, комплексний характер, природна монополія, правова природа, суспільні відносини, наукові погляди.

Аннотация

В данной статье проведен детальный анализ справочной, учебной, учебно-методической литературы и норм действующего законодательства с целью определения правовой природы общественных отношений, возникающих в сфере естественных монополий. В результате исследования установлено, что общественные отношения в сфере естественных монополий не являются хозяйственными, гражданскими или административными. Они имеют так называемую «двойную прописку» и регулируются сразу несколькими отраслями права, в частности: конституционным, международным, гражданским, хозяйственным и др. Многие отношения в данной сфере регулируются преимущественно административно-правовыми нормами, что выражается в применении прямого государственного-властного воздействия, а также реализации уполномоченными субъектами определенных процедур, в частности, лицензионных, регистрационных, контрольно-надзорных. Особое внимание уделено анализу норм международного и национального законодательства, в частности: Конвенции, Конституции Украины, Хозяйственного и Гражданского кодексов Украины, законов Украины «О рынке электрической энергии», «О Кабинете Министров Украины» и др.

Ключевые слова: законодательство, монополия, комплексный характер, естественная монополия, правовая природа, общественные отношения, научные взгляды.

Berlach A.V. Theoretical aspects and legal approaches to the definition of the legal nature of social relations arising in the field of natural monopolies

Summary

This article contains a detailed analysis of reference, educational, educational and methodical literature and the norms of current legislation in order to determine the legal nature of social relations arising in the field of natural monopolies. The study found that social relations in the field of natural monopolies are not economic, civil or administrative. They have the so-called “double registration” and are regulated at once by several branches of law, in particular: constitutional, international, civil, economic, etc. However, a significant number of relations in this area are governed primarily by administrative law, which is expressed primarily in the application of direct state-governmental influence, as well as the implementation by authorized entities of certain procedures, in particular, licensing, registration, control and supervisory. Particular attention is paid to the analysis of the norms of international and national legislation, in particular: the Convention, the Constitution of Ukraine, the Economic and Civil Codes of Ukraine, the Laws of Ukraine “On the Electric Power Market”, “On the Cabinet of Ministers of Ukraine”, etc.

Key words: legislation, monopoly, complex character, natural monopoly, legal nature, public relations, scientific views.

Список використаних джерел:

1. Кузьменко Л.Г. Світовий досвід регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та основні напрями вдосконалення їх регулювання в Україні. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6782/Kuz'menko_Svitovyy_dosvid_rehulyuvannya.pdf.
2. Базилевич В.Д., Филук Г.М. Природні монополії: монограф. К.: Знання, 2006. 367 с.
3. Зведений перелік суб'єктів природних монополій станом на 31 серпня 2018 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=136411&schema=main>.
4. Звіт Антимонопольного комітету України за 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/140479;jsessionid=C34B46172EB122D808A2AB56FC463DA5.app1>.
5. Кольченко А.И. Государственный контроль и административно-правовое регулирование в сфере энергетики. Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 4 (33). С. 22–28.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16 січня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 40–44. Ст. 356.
8. Господарський кодекс України: Кодекс України від 16 січня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 18–22. Ст. 144.
9. Договір до Енергетичної хартії та Заключний акт до неї. Протокол до Енергетичної хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_056.
10. Про ратифікацію Договору до Енергетичної хартії та Протоколу до Енергетичної хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів: Закон України від 6 лютого 1998 р. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 26. Ст.150.
11. Дмитриева Г., Лукашук И. Международный договор и проблемы сближения национальных правовых систем. Человек и его время: жизнь и работа. М., 2006. С. 235.

12. Бенедик Я. Міжнародне енергетичне агентство в організаційному механізмі співробітництва держав у сфері відновлюваної енергетики. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/03/33.pdf>.
13. Основні положення енергетичних стратегій та програм Європейського Союзу щодо розвитку енергетичної сфери в умовах формування загальноєвропейського ринку електроенергії. Київ, травень 2017 р. URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2017/05/2.-Energetychni-Strategiyi-YES.pdf>.
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
15. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13 квітня 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2017. № № 27–28. Ст. 312.
16. Реєстр суб'єктів природних монополій, які провадять господарську діяльність у сфері енергетики станом на 1 жовтня 2018 р. URL: http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/litsenziini_reestry/reestr_monopol_energo.pdf.
17. Бодунов Є.Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2013. 20 с.
18. Миргородська А. Державне регулювання природних монополій у сфері житлово-комунального господарства. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe.
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.