

УДК 339.13.012.434(477)

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГУЛЯТОРНОГО ПРОЦЕСУ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПІДПРИЄМСТВ

І. Гнилякевич, І. Грабинська

*Львівський національний університет ім. Івана Франка
79008 м. Львів, проспект Свободи, 18*

У статті особливу увагу зосереджено на вивченні зарубіжного досвіду реалізації регуляторного процесу підприємств інфраструктурних галузей до яких, зокрема, зараховують суб'єктів природних монополій. Здійснено аналіз основних регуляторних методів та досліджено практику передачі інфраструктурних об'єктів у концесію; проаналізовано також нагромаджений вітчизняний досвід такої передачі. Ключові слова: інфраструктурні підприємства, природні монополії, державне регулювання, пере регулювання, концесія, регуляторний процес.

Державне регулювання інфраструктурних підприємств в сучасному розумінні має понад столітню історію.

Наприкінці 1970–х років критичне осмислення досвіду регулювання привело до певного корегування відносин між державною та інфраструктурними підприємствами, до яких в переважній більшості зараховують підприємства природних монополій. У багатьох країнах з розвинутою економікою суспільство почало виявляти незадоволення якістю послуг останніх, застоєм в їх технічному розвитку, високими витратами їх державного регулювання.

Наростання критики діяльності інфраструктурних підприємств і регулюючих органів у засобах масової інформації підготувало основу для прийняття рішень, які змінили структуру і характер цих відносин. Лідерами перетворень стали США та Великобританія, де економічна влада віддавала перевагу не монетаристським, а неоліберальним ідеям.

Численні дослідження проблем реалізації регуляторного процесу інфраструктурних підприємств здійснені відомими вітчизняними та зарубіжними вченими, зокрема, Дж. Робінсон, В.Кіп Віскузі, Д.М. Вернон, Д.Е. Гарингтон, В. Базилевич, А. Бутиркіна, Г. Філюк, І. Гольденберг, Ю.Кравченко, О.Костусев., Бутиркіна А., Вурос А, Розанова Н., Філюк Г. та ін.

Інфраструктурні підприємства загалом і природні монополія, як об'єкти виробничої інфраструктури та інфраструктури сфери послуг зокрема, вкрай важливі для забезпечення життєдіяльності будь-якої держави, адже саме вони створюють суспільно значимі продукти.

Як уже зазначалося вище, світовий досвід реалізації регуляторного процесу інфраструктурних підприємств має більш ніж столітню історію і важливі напрацювання в кожній із галузей інфраструктури. Так, зокрема, відзначаючи високу соціальну складову в діяльності інфраструктурних підприємств, державна політика регулювання в сучасних умовах особливої уваги надає формі власності у відповідних сферах

цих суб'єктів господарювання. Найбільш поширеними тут є державна Власність, приватна власність, концесійна тощо. Запропоновані варіанти відображають найбільш розповсюджені у світовій практиці способи розподілу, фінансування, відповідальності за експлуатацію мереж, технічні аспекти діяльності суб'єктів природних монополій, а також розподіли ризику між фінансовими і приватними секторами. Вибір того чи іншого методу у різних країнах визначається економічними, інституційними та соціальними характеристиками їх розвитку (див. табл. 1).

Таблиця 1

Методи досягнення економічної та соціальної ефективності від регуляторного процесу інфраструктурних підприємств у відповідності до форм власності

	Економічна ефективність	Соціальна ефективність
Інфраструктурні підприємства державної власності		
Без контракту з менеджером	+	+++
При укладанні контракту з менеджером	++	++
Державна корпорація	++	++
Інфраструктурні підприємства державної форми власності при управлінні приватною компанією		
Укладання контракту менеджером	+	+
Укладання договору оренди	++	+
Укладання договору концесії	+++	+
Інфраструктурні підприємства у приватній власності		
Нерегульована	+++	0
Регульована	++	++
Метод встановлення ефективної (справедливої) ціни	+	+++
Метод встановлення норми рентабельності	+(+)	++
Метод встановлення граничної ціни	++	++

Примітка: 0 - означає мінімальний потенціал досягнення вказаної мети;

+, +(+) і ++ - можливість досягнення мети при виконанні низки умов;

+++ - є всі умови для досягнення мети.

Джерело: [7].

Аналізуючи найпоширеніші варіанти форм власності на об'єкти виробничої інфраструктури, можна стверджувати, що природні монополії можуть залишитися у державній власності, обґрунтовуючи при цьому, що вони є стратегічними об'єктами. У США прикладом такої інфраструктури виступає поштова служба.

Так, державне підприємство може бути раціональною альтернативою за умови, що керівники зазначених підприємств керуватимуться принципом максимізації економічних вигод і соціальної ефективності; тоді у регуляторах, які намагалися б спрямувати рішення підприємств у межі суспільних інтересів, не було б потреби. Однак дієвість системи державного підприємства порівняно із системою регулювання – складне питання.

Першочерговими об'єктами націоналізації в розвинутих країнах стали галузі комунального обслуговування. Причому, в деяких країнах (Великобританія, Франція

тощо) підприємства однієї галузі об'єднувалися у єдині галузеві державні корпорації. Регулювання цих галузей з боку держави здійснювалося, переважно, через неформальні процедури, у тому числі декретування цін, інвестицій тощо. При цьому збитки компенсувалися за рахунок державного бюджету [5].

Загалом у світі традиційна державна форма власності на об'єкти виробничої інфраструктури поступово втрачає свою пріоритетність. Зростає кількість компаній, які функціонують на основі змішаної форми власності або експлуатуються приватними фірмами. У більшості випадків такі підприємства домінують у сферах зв'язку, електроенергетики та газопостачання [6].

До того ж досвід розвинених країн показує, що націоналізація не завжди є ефективним способом вирішення проблеми регулювання діяльності природних монополій. Такий підхід має найбільший успіх, коли в країні відсутній соціально-економічний розвиток.

При домінуванні приватних компаній контроль здійснюється або шляхом організації конкурсів для входу на монопольний ринок, або шляхом регулювання їх діяльності безпосередньо на ринку.

Так, конкуренція на монопольному ринку організовується у формі конкурсу (аукціону) [4]. Його переможець отримує виняткове право виробництва у масштабах країни або на локальному ринку.

Організація конкурсів для входу на монопольний ринок існує у 37 країнах. Переможець конкурсу отримує можливість здійснювати діяльність на правах оренди чи концесії. Найбільшого розповсюдження та застосування набула оренда, при якій активи або належать державі, або створюються за її рахунок, а утримуються та регулюються приватною фірмою [4].

При концесії уряд продає право на управління монополією тому приватному агенту, який пропонує найнижчу ціну за надання послуги і відповідає умовам, що становлять альтернативу регулюванню. Концесійні угоди передбачають здійснення інвестицій у розвиток і підтримку мережі з власного чи позичкового капіталу приватного підприємства. Концесійні угоди укладаються на різні терміни, і, як правило, чим довше, тим більше коштів компанія вкладає у виробництво. Зазвичай термін дії концесії достатній для повної окупності інвестицій, після чого система може бути викуплена державою. Варто зазначити, що концесія, як форма управління державною власністю у господарському житті суспільства, з'явилася багато десятиліть тому. У XIX ст. у Росії, США, країнах Європи концесійна діяльність допомогла державі реалізувати масштабні і дорогі проекти у будівництві залізничних і автомобільних шляхів, систем енерго-, газо- і водопостачання. Залізничний транспорт своє становлення і розвиток отримав значною мірою завдяки концесіям, які надавались державою приватним підприємцям на будівництво інфраструктури і її експлуатацію [4].

Концесію як метод державного регулювання у світовій практиці використовують у таких галузях як водопостачання, залізничний транспорт, зв'язок тощо. Особливістю концесійних угод у країнах з розвинутою економікою в сфері надання комунальних послуг є те, що проведення конкурсу після закінчення терміну концесійної угоди, як правило, не веде до зміни концесіодержувача. Так, зокрема, у Франції контракти на послуги водопостачання та водовідведення постійно поновлюються з одним і тим самим концесіодержувачем, що свідчить про високу відповідальність останнього при забезпеченні соціально-економічної ефективності надаваних послуг.

Серед світових практик концесійного функціонування суб'єктів інфраструктурних підприємств можна відзначити досвід застосування концесії на залізничному

транспорті в Латинській Америці. Державні залізничні шляхи Латинської Америки відрізнялись фінансовою і експлуатаційною неефективністю, що виражалась у мільярдних збитках і субсидіях. Деякі, наприклад у Бразилії, виживали за рахунок стійких, але незначних темпів зростання національної економіки. Інші, зокрема, в Аргентині, зупинили свою діяльність.

Традиційно найменшим регуляторним впливом характеризується економіка США. Однак, природно монопольні структури належать до сфер, які лежать за межами традиційних ринкових характеристик, що зумовлює необхідність їхнього регулювання. Процес регулювання інфраструктурних галузей (галузей природних монополій) сьогодні є особливо актуальним і питання стосується не тільки реалій української економіки, але і світових тенденцій загалом. У цьому контексті доречним буде звернутися до аналізу американської практики реформування згаданих галузей економіки.

Упродовж десятиліть розвиток природно монопольних галузей відбувався під жорстким контролем держави, зокрема розвиток антимонопольного законодавства США, яке значною мірою вплинуло на розвиток конкурентного і антимонопольного права світу загалом. Саме тому цікавим видається розгляд досвіду США в даній галузі.

Антимонопольне законодавство США детально регламентує діяльність суб'єктів природних монополій на ринку. Зокрема, варто відмітити, що система регулювання і реструктуризації суб'єктів природних монополій електроенергетичної галузі США поділяється на два періоди [4]:

I період (1935–1948рр.) – прийнято закон «Про холдингові компанії комунальних послуг», згідно із цим законом великі енергетичні і газові компанії поділені з метою усунення зловживань монопольним становищем на ринку. Також метою реформування цих галузей передбачалось створення ринку з низкою дрібних суб'єктів господарювання (обслуговування) уже не загальнонаціонального, а локальних ринків енергопостачання з відповідним регулюванням роздрібних цін.

II період – від початку 1970-х рр. і до сьогодні – характеризується суспільною незадоволеністю від зростання тарифів на електроенергію, зниженням якості надаваних послуг, погіршенням показників фінансово-економічної діяльності енергетичних компаній. У 1978 р. прийнято закон «Про політику регулювання галузей природних монополій»; саме цей закон задекларував можливість переходу від монопольного виробництва в електроенергетичній галузі до конкурентних сегментів.

Закони штатів також концентрували увагу на створенні конкурентного ціноутворення при формуванні роздрібних цін, в першу чергу через стимулювання значної кількості постачальників на роздрібних ринках покупців (споживачів). Наявність роздрібною конкуренції трактувалось як спосіб поділу пропозиції електроенергії на товар (млн. МВат/год) і його постачання. Товар підлягав дерегулюванню, а функція розподілу (постачання) залишалась регульованим природно монопольним сегментом.

Конкуренція на оптовому і роздрібному ринках сприяла зародженню низки інституцій – ф'ючерсних і спотових ринків електроенергії, а також нових елементів ринку (брокерів, посередників, торговців) обслуговування даних ринків. Саме ці агенти ринку за допомогою двосторонніх контрактів координували роботу постачання електроенергії з різних джерел і перепродаж її на різних ринках. Варто зазначити, що прихильники розвитку конкуренції в інфраструктурних галузях наполягали на можливості модернізації, впровадження науково технічних досягнень у роботу таких підприємств.

У 1996 р. Комісія з регулювання електроенергетики США прийняла рішення про стимулювання конкуренції на оптових ринках через використання трьох інструментів: відкритого доступу, злиття та передавальні станції. Було розмежовано функції виробництва і передачі електроенергії в межах підприємства. Розмежування зазначених функцій дало можливість отримувати товар (послугу) на недискримінаційній основі.

Щодо європейських країн, то варто зауважити, що інфраструктурні галузі порівняно із США характеризується значно вищим рівнем вертикальної інтеграції. Запровадження конкуренції тут вимагає не лише розмежування функцій в діяльності підприємства, але і організаційного поділу останнього з метою виокремлення газотранспортної інфраструктури. Прикладом зазначених перетворень виступає газотранспортна система Великобританії. Досвід Великобританії цікавий ще й тому, що об'єктом реформування виступала єдина компанія – природний монополіст на ринку, а не низка підприємств, як у США; важливим видається з огляду на перспективи використання даного досвіду для українських реалій. Реформована структура газового сектору Великобританії виступає еталоном реформування для ринків країн Європейського Союзу.

Модель реформування газової галузі в країнах ЄС вважається етальною. Загалом з прийняттям в ЄС у 1998 р. Директиви про лібералізацію газового сектору розпочався процес реорганізації суб'єктів природних монополій, що функціонують на ринках газу європейських країн. Директива передбачала поетапну лібералізацію ринків, зокрема (див. табл. 2.) [5]:

Таблиця 2

Поетапна лібералізація ринку газу країн членів ЄС

Етап	Період	Частка поставок газу на основі конкурентного ринку, %	Розподіл користувачів за обсягами споживання, млн. м ³ /рік
I	2000-2004	20	25
II	2005-2007	28	15
III	2008-...	33	5

Експерти відзначають, що процес переголосування та лібералізації в країнах ЄС наштовхнувся на низку проблем, зокрема [1]:

- режим доступу третьої сторони (відсутність стимулів у власника мережі надавати на недискримінаційній основі доступ до мережі);
- довгострокові контракти типу take-or-pay (газотранспортне підприємство, яке виконує ще функції постачальника підписує з виробником газу контракт на купівлю і оплату газу в майбутньому незалежно від можливостей і потреби в його фактичному використанні).

Для доступу третіх сторін до інфраструктури ринку ЄС використовує, згідно із зазначеною вище Директивою, два варіанти:

- переговорний режим;
- регульований режим.

Більшість країн ЄС (Великобританія, Данія, Іспанія, Фінляндія, Швеція, Люксембург) використовують регульований режим доступу, тобто коли доступ до мереж регламентований нормативними документами. Німеччина та Австрія використовують переговорний режим. Бельгія змінює режим доступу з переговорного на регу-

льований. Франція і Голандія використовують змішаний переговорно-регульований режим доступу до інфраструктурних мереж галузі[].

Серед країн Латинської Америки найбільш реформована газова система Аргентини, де одночасно здійснювалося вертикальне розділення, регулювання цін на газ і приватизація компаній монополістів.

Згідно низки експертних оцінок, така система процесу реструктуризації і лібералізації природно монопольного ринку газового сектору економіки (одночасна зміна власника і організаційної структури) дозволили здійснити вертикальну дезінтеграцію більш ефективно ніж у Великобританії, оскільки в процесі реформування відбувався перерозподіл і формальних і реальних повноважень, створювалися нові групи впливу в галузі, неспівпадіння інтересів яких в кінцевому результаті створило реальний вертикальний розподіл.

Практично в усіх розглянутих країнах, де здійснювалось дерегулювання газового сектору, зустрічався супротив проведенню зазначених реформ; у цьому контексті особлива увага приділяється повноваженням і становищу виконавчих органів влади, відповідальних за регулювання і контроль встановлених правил гри.

Проте слід мати на увазі, що метою європейського законодавства є насамперед лібералізація ринків та розвиток конкуренції. Таким чином, відповідні Директиви ЄС у сфері телекомунікацій, електроенергетики та транспорту передусім спрямовані на стимулювання конкуренції шляхом відкриття ринків. Ці директиви можуть становити інтерес для України у зв'язку з тим, що в них містяться основні стандарти регулювання з метою гармонізації національного законодавства до законодавства ЄС.

Варто зазначити, що ефективність системи регулювання суб'єктів інфраструктури на внутрішньому ринку в країнах з розвинутою ринковою економікою забезпечується також шляхом створення умов для розвитку конкуренції та врахуванням індивідуальних особливостей функціонування різних природно монопольних галузей. Цей метод розглядається як альтернативний прямому регулюванню і є одним зі способів зменшення втрат суспільства від монопольної влади. При цьому слід мати на увазі, що найскладнішим питанням щодо цього є проблема визначення оптимальної гостроти конкуренції. Повна відсутність конкуренції веде до зловживань монопольною владою і неефективності виробництва. Надлишкова конкуренція знижує стимули до інвестування і в довгостроковій перспективі також завдає шкоди ефективності виробництва. Питання вибору масштабу фактичної та потенційної конкуренції в кожному конкретному випадку є предметом особливого рішення. Приймаючи таке рішення, необхідно адекватно визначити ринок природної монополії і за можливості звузити сферу діяльності, де конкуренція є неможливою чи небажаною. Стосовно потенційно конкурентних сегментів сфери діяльності державна політика полягає у стимулюванні входу нових фірм на ринок і зниженні бар'єрів цього входу.

У деяких інфраструктурних сферах, зокрема водопостачанні, водовідведенні та тепlopостачанні, запровадження конкуренції в галузі все ж є неможливим. Для окремих галузей на сучасному етапі в практиках європейських країн широко використовується метод порівняльного аналізу ефективності природних монополістів (benchmarking) – який дає змогу вирішити одне з основних проблеми регулювання – асиметричності інформації. Ці методи дають змогу оцінити оптимальний рівень витрат, необхідних для здійснення монопольної діяльності за умов, що склалися в конкретній країні, та потенційно можливе скорочення витрат компаній. Через це методи аналізу ефективності широко застосовують регулятори багатьох країн, особливо в

галузях водопровідно-каналізаційного господарства, транспорту та електроенергетики.

У деяких країнах використання цих методів включають до офіційної процедури ціноутворення (Велика Британія, Нідерланди, Норвегія), в інших (Фінляндія) вони слугують додатковим джерелом інформації під час ухвалення регулятором рішень. Часто їх також використовують незалежні консультанти та аудитори, які беруть участь у процесі перегляду тарифів на послуги природних монополістів.

За останні роки дедалі більше країн (Велика Британія, Нідерланди, Данія, Норвегія, Угорщина, Польща, Чехія, Латвія, Литва, Естонія, Туреччина, Болгарія та інші) переходять від традиційного регулювання за нормою прибутку (або інших витратних методів регулювання) до заохочувальних (стимулювальних) методів регулювання, таких як методи цінової стелі (price cap regulation) та максимального рівня доходів (revenue cap).

Отже, підсумовуючи, варто зазначити, що світова практика господарювання виробила і впровадила в життя числені методи регулювання діяльності інфраструктурних галузей. На сучасному етапі практично усі вони характеризуються спрямованістю на розвиток конкуренції в сферах діяльності природних монополій з метою зниження залежності економіки країни від діяльності зазначених суб'єктів, а також досягнення соціальної ефективності функціонування.

Теоретичне узагальнення світового досвіду свідчить про еволюцію форм власності на інфраструктурні об'єкти – від державної, зумовленої необхідністю значних інвестиційних видатків на створення загальної інфраструктури індустріального господарства, які не можуть окупитися в короткостроковому періоді, до панування в природномонопольних галузях приватної власності і створення в них конкурентного середовища.

Варто, також, наголосити на поступовій втраті пріоритетності традиційної державної форми власності на об'єкти виробничої інфраструктури у світі та зростання кількості компаній, які функціонують на основі змішаної форми власності, або експлуатуються приватними фірмами. У більшості випадків такі підприємства домінують у сферах зв'язку, електроенергетики та газопостачання.

Так, у вітчизняній економіці в окремих інфраструктурних галузях, зокрема водопостачання та водовідведення, застосовують концесію як метод державного регулювання суб'єктів природних монополій. Така практика вимагає удосконалення інституційної бази регуляторного процесу у сфері природних монополій. Використання концесійних угод в умовах вітчизняної економіки є одним із ефективних методів регулювання діяльності суб'єктів інфраструктурних підприємств України, який дасть змогу залучити приватних інвесторів в інфраструктурні галузі, реорганізувати та модернізувати підприємства – природні монополісти, зменшити навантаження на бюджети різних рівнів. Актуальним є законодавче закріплення основних положень щодо складання договорів концесії, проведення торгів та механізмів державного впливу на суб'єктів підприємницької діяльності із врахуванням особливостей функціонування природномонопольних галузей економіки України та їх соціальної значимості.

1. Базидевич В. Д., Филюк Г. М. Природні монополії. – К.: Знання, 2006. – 367с.
2. Бутыркин А. Естественные монополии: теория и проблемы регулирования / А. Бутыркин. – М. : Новый век, 2003. – 260 с.

3. Бутыркин А. Проблемы реформирования естественных монополий / А. Бутыркин // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2003. – №12. – С. 3–11.
4. Віскузі В. Кіп Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / Віскузі В. Кіп, Вернон Джон М., Гарінгтон Джозеф Е. (мол.). Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика. Пер. з англ. – К. : Основи, 2004. – 1047 с.
5. Костусев О. Інституціональні фактори, що обмежують конкуренцію в Україні / О. Костусев // *Конкуренція*. – 2005. – № 3. – С. 4–9.
6. Костусев О. Природна монополія як об'єкт конкурентної політики / О. Костусев // *Конкуренція*. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2004. – № 2 (11). – С. 42–46.
7. Ткач А.А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури: Монографія / НАН України. Об'єднаний ін-т економіки. – К.: 2005. – 295 с.

WORLD EXPERIENCE OF REGULATORY PROCESS ENTERPRISES INFRASTRUCTURE SECTORS

I. Hnylyakevych, I. Hrabynska

Ivan Franko National University of Lviv, Prospect Svobody 18, UA-79008, Ukraine

The paper particularly focuses on the study of foreign experience in the implementation of the regulatory processes of the enterprise infrastructure sectors which, in particular, the rank of natural monopolies. The analysis of the main regulatory methods and practices investigated transmission infrastructure concessions, analyzes also accumulated national experience of such transmission.

Keywords: enterprise infrastructure, natural monopolies, government regulation, deregulation, concession, the regulatory process.

МИРОВОЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОГО ПРОЦЕССА ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

И. Гнилякевич, И. Грабинская

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
79008 г. Львов, проспект Свободы, 18*

В статье особое внимание сосредоточено на изучении зарубежного опыта реализации регуляторного процесса предприятий инфраструктурных отраслей к которым, в частности, относят субъектов естественных монополий. Осуществлен анализ основных регуляторных методов и исследовано практику передачи инфраструктурных объектов в концессию; проанализировано также накопленный отечественный опыт такой передачи.

Ключевые слова: инфраструктурные предприятия, естественные монополии, государственное регулирование, дерегулирование, концессия, регуляторный процесс.