

шим, ніж це передбачалось на початку 90-х років минулого століття. Виникнення нового корпоративного сектору залежить від низки ключових умов. Приватизація державного майна шляхом перетворення державних підприємств на відкриті акціонерні товариства – далеко не один із факторів, що впливає на розвиток корпоративного сектору.

Другим не менш важливим фактором є створення відповідного середовища, яке б сприяло довготерміновому підвищенню вартості активів сучасних товариств та їх привабливості для внутрішніх і зовнішніх інвесторів. І врешті третім фактором є формування адекватної системи корпоративного управління. В українській моделі приватизації на відміну від розвинених країн домінували фактори швидкості та масштабності передачі прав власності, а не створення прошарку ефективних власників. Загалом, у результаті приватизаційних процесів в Україні сформувалася перехідна система корпоративного контролю. Недооцінка активів державних підприємств у процесі приватизації призвела до того, що не було залучено значних коштів у модернізацію та реорганізацію виробництва. Фактично в процесі приватизації держава стимулювала портфельні інвестиції, які не можна розглядати як інвестиції в розвиток. Незважаючи на значне розпилення власності, контроль над приватизованими об'єктами отримали переважно інсайдери, що дозволило їм експлуатувати активи на свою користь без залучення суттєвих інвестицій. Тому етап масштабної реорганізації виробництва настане лише після періоду концентрації власності самими інсайдерами або зовнішніми інвесторами.

Проблеми корпоративного управління сьогодні притаманні найбільшим вітчизняним компаніям, і, як правило, вони концентруються навколо конфліктів між міноритарними та великими акціонерами, які практично контролюють діяльність компанії. Це означає, що в країнах з перехідною економікою потрібно виходити за рамки класичної теорії корпоративного управління, яка базується на конфліктах між акціонерами компанії та найманими менеджерами. Виходячи з порівняльного аналізу характеристик основних моделей корпоративного управління (англо-американської, німецької), слід констатувати, що англо-американська модель корпоративного управління не знайде свого застосування на теренах України в найближчий час. Про це свідчить нееліквідність сучасного ринку цінних паперів, непрозо-

рість прав власності, неефективна система правонаступництва в процесі продажу цінних паперів. У той же час більш наближеною є німецька або західноєвропейська модель корпоративного управління. Однак поки що відсутні такі важливі її елементи, як участь банківської системи в інвестиційних дольових процесах у корпораціях та участь стратегічних інвесторів як найбільших вкладників для підприємств і компаній.

Таким чином, для побудови сучасної моделі корпоративного управління, яка ефективно буде впливати на інвестиційний процес, необхідні такі елементи:

- прозора структура власності в товариствах (корпораціях);
- ефективна система захисту прав міноритарних (дрібних) акціонерів;
- інформованість акціонерів і безперешкодна участь їх в управлінні компанією;
- забезпечення всіх учасників корпоративного управління достовірною інформацією про діяльність компанії;
- дієвий моніторинг за діями менеджменту з боку міноритарних акціонерів;
- чітке визначення понять афільованих осіб, великих угод з ЦП;
- забезпечення рівноправності акціонерів у процесі реорганізації компаній та участі їх у придбанні акцій додаткової емісії;
- заборони оплати вартості акцій спеціальними активами компаній.

Досвід розвинених країн світу показує, що ті компанії, які забезпечили ефективну систему корпоративного управління, мають значні переваги в отриманні додаткових фінансових ресурсів.

1. Моніторинг макроекономічних і галузевих показників / Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. – К., 2004. – Вип. № 10. – С. 14–42. 2. Корпоративное управление и инвестиционный процесс / В.Б.Кондратьев. – М., 2003. – С. 45–54. 3. Изакссон М. Инвестиции, финансирование и корпоративное управление: Роль и организация корпоративного управления в странах ОЭСР // Тезисы конф. "Корпоративное управление в России". – М., 1999. 4. Задихайло Д.В., Кібенко О.Р., Назарова Г.В. Корпоративне управління: Навчальний посібник. – Х., 2003. – С. 10. 5. Lang L., Stulz R. Tobin's Corporate diversification and firm performance // Journal of Political of Economics. – 1996. – Vol. 102. – P. 1248–1280. 6. Практика корпоративного управління в Україні / Міжнародна фінансова корпорація. – К., 2004. – С. 57–64.

Надійшла до редколегії 14.10.04

Г.М. Филук, канд. екон. наук

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Наведено порівняльну характеристику особливостей регулювання природних монополій у країнах з розвинутою ринковою економікою. Подано рекомендації щодо впровадження ефективної регуляторної політики на ринках природних монополій в Україні.

It was made the comparative characteristic of features of natural monopolies regulation in countries with developed market economy. The guidelines concerning an intrusion effective regulate policy in the markets of natural monopolies are conveyed in Ukraine

Більшість сучасних негараздів, які мають місце в галузях природних монополій в Україні, зумовлені тим, що з самого початку економічних перетворень була проігнорована одна з головних умов реформування – система правового регулювання та законодавчого забезпечення цього процесу, яка має формуватись перед початком проведення радикальних реформ. Численні прогалини залишаються і в теоретико-методологічній базі. Зокрема, не визначені оптимальні форми цінового регулювання підприємств, не розроблена цілісна концепція реформування відносин власності та впровадження елементів конкуренції в цих галузях, не вивчені мотиви поведінки

підприємств у процесі їх адаптації до ринкових умов господарювання, залишаються відкритими питання впровадження механізмів їх реструктуризації тощо.

Слід зазначити, що питання регулювання природних монополій в економічній науці розглядалися такими зарубіжними економістами: Дж.Кларком, Дж.Стіглером, Г.Демсецом, Р.Познером, М.Фрідменом, Дж.Гелбрейтом, Т.Ді Лоренцо та ін. На жаль, у сучасній вітчизняній економічній та юридичній науковій літературі проблемі правового регулювання та інституційного забезпечення діяльності суб'єктів природних монополій приділяється неналежна увага. З цього погляду теоретичне узагаль-

нення досвіду публічно-правового регулювання господарської діяльності суб'єктів природних монополій у країнах з розвинутою ринковою економікою, вивчення особливостей інституційно-правового забезпечення їх функціонування становить інтерес як для теоретиків, так і для практиків.

Очевидно, що докладно висвітлити в рамках однієї журнальної статті весь спектр проблем, пов'язаних з цією темою, не є можливим. Саме тому основним завданням даної роботи є проведення узагальненого аналізу інституційно-правових засад державного регулювання природних монополій у світовій практиці при більш глибокому вивченні проблем, що виникають при формуванні незалежних регулювальних органів.

Коротко теорія природної монополії зводиться до такого. Якщо особливості виробничих технологій – наприклад, порівняно високі капітальні витрати – при розширенні виробництва в довготерміновій перспективі ведуть до зниження загальних витрат, то виникає ефект природної монополії. У таких галузях найменші витрати, і, відповідно, найменші споживчі ціни можуть бути досягнуті лише за умови, що одне підприємство повністю задовольняє весь ринковий попит. Наявність єдиного виробника, в якого позитивний ефект від масштабу виробництва надто великий, визначає той мінімальний розмір капіталу, який потрібний для входження в галузь чи виходу з неї. Суспільство найчастіше не може витримати конкуренції у цих сферах. Це зумовлено тим, що в галузях природних монополій іноді оптимальний масштаб виробництва є більшим від ємності реального ринку. Отже, для даних видів діяльності розмір ефективного підприємства, як правило, дорівнює, чи принаймні наближається до 100 % від обсягу внутрішнього споживання цих благ, що якраз відповідає одному ефективному виробнику в галузі [1]. Більше того, стверджується, що конкуренція ускладнює життя споживачів унаслідок будівництва паралельних потужностей – має місце, наприклад, повторне перекопування вулиць для прокладки водопровідних або газопровідних ліній тощо. У цьому зв'язку поява на ринку іншого аналогічного суб'єкта господарювання не тільки не забезпечить економічних вигод, але й призведе до певних втрат суспільства.

На цій основі кожна країна формує власне рішення щодо складу галузей природних монополій, однак у більшості випадків до них відносять інфраструктуру залізничного, авіаційного транспорту, тепло-, водопостачання та водовідведення, низку видів комунальних послуг і послуг зв'язку тощо. Як показують наукові розробки та практичний досвід, основою конкурентної політики в цих галузях є регламентація діяльності підприємств, які, займаючи монополіну позицію, у багатьох випадках чинять перешкоди вільній конкуренції. Між тим природні монополії здійснюють значний внесок у добробут усього суспільства та його окремих членів. Тому держава змушена адміністративними методами досягати тих результатів, які в інших галузях економіки досягаються "природним" шляхом у результаті дії конкурентно-ринкових сил. Не випадково в західній економічній літературі галузі, в яких держава регламентує механізм господарювання, отримали назву регульованих.

Як відомо, у країнах з ринковою економікою правові системи регулювання природних монополій удосконалювались протягом багатьох років, тому вони є значно досконалішими порівняно з українським законодавством. Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України і той факт, що Україна має статус "сусіда ЄС", неабиякий інтерес становить вивчення досвіду регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у країнах – членах Євросоюзу. Потрібно відмітити, що це саме той

сектор економіки, де конкурентне законодавство ЄС широко розвивалось і значно вплинуло на конкурентну політику країн-членів.

Зазначимо, що термін "природна монополія" у країнах Європейського Союзу та інших країнах з усталеними ринковими відносинами був і залишається економічним терміном, а не юридичним. Основними проблемами, які розглядаються в контексті регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, є захист інших суб'єктів господарювання, населення від влади монополістів, а також питання про те, наскільки потрібно захищати природну монополію, щоб не зашкодити загальнодержавним інтересам. На законодавчому рівні цей підхід відображає той факт, що в законодавстві багатьох країн (зокрема, Німеччини, Великобританії, Бельгії, Франції, США тощо) відсутні спеціальні закони щодо природних монополій. Більше того, у конкурентному законодавстві багатьох країн Західної Європи термін "природна монополія" взагалі не згадується. Це зумовлено, передусім, тим, що метою даного законодавства є визначення чи взагалі будь-який суб'єкт є монополістом, а не чому він є монополістом.

Проблема визначення "суспільних послуг" (послуг залізничного транспорту, зв'язку, тепло-, електро-, водопостачання тощо) виникла в іншому аспекті, пов'язаному із законодавством Європейського Союзу. З самого початку ФРН та ряд інших країн – членів ЄС намагалися захистити державні монополії від конкуренції в межах Європи, аргументуючи тим, що вони забезпечують основні потреби суспільства. Однак даний аргумент виявився непридатним для ЄС, фундаментальним принципом якого є забезпечення повної конкуренції між державними та приватними компаніями. (В Європейському Союзі нерідко визначення того, яку діяльність слід вважати соціально важливою, є політичним рішенням. Наукові дослідження засвідчили, що було зроблено багато спроб визначити таку діяльність більш точно, але всі вони виявилися безуспішними, оскільки коректувались унаслідок змін у політичних поглядах та залежно від фінансової можливості держави.)

Правові засади формування політики у сфері конкуренції визначені в Римському договорі, основна концепція якого базується на принципах [2]:

- в економіці немає секторів, які можуть бути захищеними від конкуренції завдяки своїй природі, – всі ринки повинні бути лібералізовані;

- кожна держава – член ЄС є вільною у власному визначенні послуг загального використання, які можуть надаватися через механізм обмеження конкуренції;

- обмеження конкуренції має бути адекватним, тобто державне регулювання не повинно бути більшим, ніж надання гарантій, необхідних для виконання природними монополістами їх завдань;

- законодавство ЄС не передбачає для підприємств, що наділені спеціальними правами на ринку для задоволення суспільних потреб, обов'язкової державної чи приватної форми власності. Проте ставлення до такого підприємства має бути таким же, як і до його конкурентів.

Таким чином, особливість конкурентної політики стосовно природних монополій в ЄС полягає в тому, що державні органи вважають за необхідне впроваджувати поступову лібералізацію ринку та конкуренцію в монополітичних галузях, з метою підвищення якості надання послуг та зниження цін. Міжнародний досвід довів, що гарантії постачання таких товарів, як електрична енергія та природний газ, не піддаються небезпеці, навіть коли вони реалізуються на конкурентній основі [3]. У цьому зв'язку на сучасному етапі основні норми договору дедалі більше зазнають критики. Зокрема, сього-

дні більш диференційованим є підхід до регулювання монополій, існування яких у минулому розглядалось. Ідеться про те, що в окремих секторах галузей з елементами природної монополії відмінність має бути між інфраструктурою та сервісом, що через неї надається. Коли немає можливості сформувати іншу конкуруючу інфраструктуру з причин відсутності значних інвестицій, можливо та бажано створити конкуруюче середовище стосовно сервісу, що надається.

Водночас, незаперечним є і той факт, що уряди багатьох країн визнають необхідність спеціального регулювання стосовно підприємств, які забезпечують надання окремих послуг. З цією метою в законодавстві ЄС було введено поняття "послуги загальноекономічного значення", реалізація яких вимагає участі держави й до певної міри обмеження конкуренції. На сучасному етапі до таких послуг відносять транспортування та розподіл газу та електроенергії, розподіл води та водовідведення, послуги місцевого електрозв'язку, радіо та телебачення, спеціалізовані послуги річкових і морських портів, аеропортів. Відповідно до норм ЄС, державні органи країн-членів можуть надавати особливі, у тому числі монополійні права приватним або державним підприємствам "для надання послуг загальноекономічного значення". Разом з тим господарюючі суб'єкти надають послуги лише в межах визначених повноважень, що належать до загальних економічних інтересів. Однак, якщо в рамках визначених прав вони перевищують рівень реалізації цих послуг, то їхні дії кваліфікуються як такі, що обмежують чи перешкоджають конкуренції, і скасовуються.

Між тим існування природних монополій можна виправдати з огляду не лише на техніко-технологічні причини, але й політичні та економічні також. Так, найпоширенішим завданням природної монополії у ФРН є забезпечення певного стабільного рівня доходності для місцевих суб'єктів природної монополії з тим, щоб вони могли забезпечувати надійне надання послуг або надавати перехресні субсидії іншим службам відповідно до завдань соціальної політики держави.

У США відповідна проблематика розглядається під кутом доктрини "необхідних для суспільства послуг" (Public Utility), або "послуг суспільного користування". (Назва Public Utility вперше була використана в XIX ст. стосовно фірм, що виробляли товари чи надавали послуги, в яких докорінно була зацікавлена більшість людей. Public Utility – це фірма, для якої характерно: 1) суттєву частину в бізнесі займають послуги, важливі для широкого кола споживачів; 2) її фінансування передбачає інвестування значних сум, включаючи капітал, отриманий від значної кількості представників громадськості; 3) розвиток і розширення бізнесу безпосередньо впливає на розвиток, зростання та експансію суспільного добробуту, ділової активності й розвитку промисловості на конкретній території.) Як відомо, історія розвитку системи антитрестівського законодавства, у тому числі щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, у США має більш ніж столітню історію. Формування цієї системи розпочалося з розробки основоположного антитрестівського закону Шермана (1890), а пізніше – появи ще чотирьох відповідних законів. На сучасному етапі регулювальні органи у своїй діяльності керуються також різними галузевими законами, а саме: Законом про холдинги в комунальному господарстві, Законом про залізничні перевезення, Законом про телекомунікації, Законом про енергетичну політику тощо.

У контексті аналізу американського досвіду регулювання галузей виробничої інфраструктури у сфері природної монополії зазначимо, що в останні десятиріччя тут також проводяться реформи регулювальної системи

та заходи щодо дерегулювання. У найзагальнішому вигляді під дерегулюванням мають на увазі або відміну (пом'якшення) жорстких державних заходів, які обмежують окремі галузі від конкуренції, або спробу перенести в ці галузі основні риси висококонкурентних ринків. Проведення цих заходів було викликане бажанням ліквідації негативних наслідків монополізації галузей, пов'язаних із державним втручанням. Негативні наслідки тривалого державного регулювання можуть виявлятися в необґрунтованих цінових спотвореннях, коли рівні цін на послуги суб'єктів промислової інфраструктури надто перевищують рівень граничних витрат. При цьому одна група споживачів опинялась у менш вигідному становищі, ніж інша. Зокрема, пасажери авіаліній на дальніх маршрутах; особи, які користувались міжміським і міжнародним зв'язком, страждали від необґрунтовано завищених цінових надбавок, у той час як пасажери авіаліній на ближніх маршрутах, абоненти місцевих телефонних ліній нерідко користувались послугами за цінами, рівень яких був значно нижчим від рівня граничних витрат [4].

Заходи щодо дерегулювання були ініційовані не тільки політичною волею, судовими прецедентами, формуванням антимонopolного законодавства, але й наявним мікроекономічним обґрунтуванням рішень, які приймалися. Оцінка ефективності можливих і реальних наслідків дерегулювальних заходів проводилася за допомогою цілої низки показників – рівня цін (тарифів), якості обслуговування, зміни прибутку, розміру зарплати працівників у галузі, рівня й динаміки зайнятості тощо.

Слід відмітити, що основними об'єктами реформ регулювання та заходів щодо дерегулювання стали авіаперевезення, залізничні перевезення, система телекомунікацій, а також трубопровідний транспорт. Основними напрямками реформ у цих сферах стали: зниження бар'єрів входження на ринок, лібералізація тарифів на авіаперевезення та вантажні залізничні перевезення, надання доступу на ринок шляхом укладання угод про франшизу, поетапне дерегулювання цін при реалізації природного газу транспортним компаніям "із свердловин" та обмеження дерегулювання діяльності газопроводів тощо.

Необхідно зазначити, що лібералізація окремих галузей з ознаками природної монополії зумовила появу інституту незалежних органів регулювання діяльності господарюючих суб'єктів. До повноважень цих органів у різних країнах віднесені питання цінового регулювання, правил взаємодії між постачальниками послуг і споживачами на ринках, ліцензування, контроль доступу до інфраструктурних мереж незалежних постачальників тощо. Зокрема, у США існують дві такі комісії: Федеральна енергетична комісія (регулює відносини у сфері оптової торгівлі і передачі енергії, оптового продажу газу) та Федеральна комісія зв'язку. Шість комісій Великобританії здійснюють регулювання в галузях газопостачання, електроенергетики, зв'язку, авіації, водопостачання і транспорту. Створено комісію з регулювання галузі зв'язку в Італії [5]. Не зайвим буде відзначити, що, наприклад, у сфері телекомунікацій на кінець 2000 р. у світі функціонувало 96 незалежних регулювальних органів (проти 12 – у 1990) і їх кількість продовжує зростати [6]. Однак варто звернути увагу на ту обставину, що діяльність цих органів активізується в період проведення приватизації в галузі та впровадження конкуренції. Проте після створення конкурентних ринків можна очікувати суттєвого зниження рівня регуляторного втручання.

На нашу думку, інтерес становить система органів регулювання суб'єктів природних монополій, яка сформувалась у США. Вона має два рівні: федеральний і рівень штатів. Причому головні та історично перші центри сформувались на рівні штатів. У більшості шта-

тів США члени комісії призначаються губернатором штату та затверджуються на посаду Сенатом, а в інших – обираються на прямих виборах. Так, у штаті Міссурі існує спеціальний закон про статус і порядок роботи членів комісії: строк незмінної роботи – 5–6 років; заборона на одночасне заняття іншими видами діяльності; відсутність у членів комісії власності на акції та інші цінні папери регульованих компаній, заборона на отримання від них подарунків. До закінчення строку повноважень ні губернатор, ні Сенат не мають права позбавити члена комісії посади, яку він займає. Очевидно, подібний підхід певним чином визначає незалежність члена комісії, що, як уявляється, має принципове значення для роботи регулювального органу. Адже рішення, які приймаються, зачіпають суперечливі інтереси багатьох соціальних груп. Ефективність і раціональність даної системи виявляється в тому, що вона дає змогу, з одного боку, захистити членів комісії від можливого політичного тиску, а з іншого – позбавляє губернатора і Сенат обов'язку приймати об'єктивно обґрунтовані, але непопулярні рішення [7].

Фінансування діяльності комісій здійснюється за рахунок бюджетних асигнувань. Обсяги фінансування призначає щороку Конгрес. Так, у 2001 р. обсяг фінансування Федеральної комісії зв'язку склав 230 млрд дол США. Доцільно відмітити, що бюджетне фінансування роботи комісій з регулювання природних монополій має місце також у Великобританії, Німеччині, Франції [8].

Узагалі робота комісій у Сполучених Штатах Америки побудована за принципом судових органів: заслуховуються сторони і приймається зважене рішення. Таким чином, організація роботи комісій формується на основі основоположного принципу про незалежність її як від політичних факторів, так і від впливу учасників економічних процесів у регульованих галузях – регульованих компаній і споживачів.

На даний момент у США розподіл повноважень органів системи регулювання склався таким чином:

а) у сфері електроенергетики та природного газу Федеральна енергетична комісія регулює оптову торгівлю й передачу електроенергії на далекі відстані (між штатами), оптовий продаж газу; місцеві комісії – виробництво й кінцевий розподіл електроенергії, а також діяльність компаній, які займаються локальним розподілом газу споживачам;

б) у сфері телекомунікацій – Федеральна комісія по зв'язку встановлює необхідні технічні стандарти віддаленого телефонного зв'язку, радіозв'язку й доступу до кабельних мереж; місцеві – регулюють діяльність місцевих телефонних мереж. Крім того, кабельне телебачення частково регулюється місцевими органами виконавчої влади;

в) у сфері водопостачання та каналізації на федеральному рівні встановлюються обов'язкові для всіх компаній природоохоронні норми та норми безпеки, а місцеві комісії регулюють діяльність усіх компаній, що працюють на території штатів.

До основних функцій місцевих комісій належать [9]:

- сертифікація та узгодження з питань доступу компаній на регульовані ринки, у тому числі технічне ліцензування на основі державних стандартів;
- прийняття рішень з питань зміни цін за клопотаннями фірм або про припинення (відміну) діючих тарифів;
- розгляд питань фінансового стану компаній;
- визначення стандартів обслуговування, у тому числі з урахуванням вимог безпеки;
- розгляд спірних випадків виставлення рахунків та інших претензій споживачів;

➤ планування діяльності компаній на перспективу (розгляд програм розвитку, удосконалення технічної та технологічної бази, оцінка різних варіантів фінансування);

➤ участь у розгляді питань, що стосуються діяльності комісій, у законодавчих і судових органах; у роботі асоціації регулювальних органів.

Принципово важливо, на нашу думку, також те, що тарифи і стандарти обслуговування є єдиним комплексом і розглядаються як невід'ємні частини питання перегляду тарифів. З ціноутворенням тісно пов'язане також питання безпеки, оскільки воно є вагомим статтею витрат компаній, особливо енергетичних і газових.

Що стосується інституційної системи регулювання діяльності природних монополій у країнах – членах Євросоюзу, то на наднаціональному рівні в ЄС на цю сферу поширюються загальні принципи регулювання діяльності монопольних утворень. Так, якщо діяльність корпорації або групи корпорацій порушує конкурентне законодавство, позивач може звернутися до антимонопольних органів або судів держав – членів ЄС. Якщо ж справа стосується інтересів кількох країн або ЄС в цілому, то позивач може звернутися до Європейської комісії. На підставі звернень ЄК проводить розслідування. У разі підтвердження порушення норм ЄС щодо конкуренції, ЄК може прийняти рішення щодо відміни певної угоди, припинення певної практики або накладення фінансових санкцій. Оскаржити рішення ЄК можна в Суді першої інстанції або Європейському суді [10].

Проведений у рамках даної роботи аналіз наукових робіт і законодавства окремих країн – членів ЄС засвідчив наявність ґрунтовних вимог європейських директив стосовно забезпечення високого ступеня незалежності національного регуляторного органу та прийняття неупереджених регуляторних рішень. Зокрема, щодо правового статусу, складу та порядку створення відповідного органу законодавство має гарантувати, що:

- регуляторний орган юридично відокремлений і функціонально незалежний від усіх підконтрольних організацій;
- члени регуляторного органу не братимуть участі в діяльності або не матимуть будь-якого інтересу в підприємствах чи організаціях, що працюють у тій чи іншій сфері природних монополій;
- призначення членів регуляторного органу здійснюється за прозорими та демократичними процедурами;
- члени регуляторного органу не можуть отримувати вказівки та доручення від будь-якої особи чи органу;
- звільнення членів регуляторного органу здійснюється за чіткими підставами та не може застосовуватись як засіб політичного тиску.

По-друге, при визначенні функцій, прав і повноважень регуляторного органу законодавство має встановлювати:

- ефективний розподіл регуляторних функцій і функцій з управління та контролю за підприємствами, над якими країни-члени зберігають контроль;
 - чіткі та конкретні межі компетенції регуляторного органу (повинні бути чітко визначені повноваження, які належать до регуляторних);
 - права регуляторного органу на прийняття регуляторних рішень, а також рішень, що стосуються внутрішніх процедур;
 - повноваження регуляторного органу, необхідні для реалізації покладених на нього функцій.
- По-третє, при визначенні порядку прийняття регуляторних рішень європейські директиви вимагають установалення країнами-членами ЄС:
- прозорих і добре зрозумілих критеріїв прийняття регуляторних рішень;
 - відкритих і прозорих процедур прийняття регуляторних рішень.

По-четверте, щодо механізму фінансування регуляторного органу положення національного законодавства згідно з вимогами директив ЄС мають забезпечувати:

- визначення орієнтовних витрат на діяльність регуляторного органу;

- чітке визначення джерел фінансування регуляторного органу;

- володіння регуляторним органом усіма необхідними ресурсами, які потрібні для виконання функцій регулювання в тій чи іншій сфері функціонування природних монополій.

По-п'яте, щодо підзвітності регуляторного органу національне законодавство має забезпечувати:

- звітування регуляторного органу перед громадськістю про результати своєї роботи, виконання своїх обов'язків і про використання коштів, що є в розпорядженні регуляторного органу, шляхом опублікування звітів;

- оприлюднення прийнятих регуляторних рішень, їх належну аргументованість і можливість оскарження їх органом, незалежним від сторін, що беруть участь у спорі;

- здійснення держнагляду за регуляторним органом виключно щодо законності його діяльності, правильності та прозорості фінансових операцій.

Зазначимо, що у вітчизняній практиці внаслідок різних обставин ще недостатньо втілений прогресивний світовий досвід державного регулювання суб'єктів природних монополій і підтримки високого рівня їх функціонування на благо суспільства. У цьому зв'язку сфери діяльності природних монополій в Україні є найбільш відсталими за рівнем розвитку й тому вимагають здійснення активної і комплексної державної політики.

Як приклад можна навести ситуацію, що склалася в системі залізничного транспорту. Так, регулювання діяльності підприємств у цій сфері здійснюється Міністерством транспорту та зв'язку. Як відомо, незаперечним монополістом тут є "Укрзалізниця", яку очолює міністр транспорту (!). І це є, мабуть, чи не найнегативнішою обставиною. Цілком очевидно, що одночасно з функціями регулювання Мінтрансзв'язку виконує функції державного управління в галузі та функції корпоративного управління державними підприємствами. Подібний підхід не спроможний забезпечити об'єктивність у процесі регулювання, оскільки неможливо одночасно поєднати інтереси ринку, підприємств – монополістів та політичні інтереси влади, яка прагне в будь-який спосіб вирішувати гострі соціальні проблеми. Усе це дає підстави стверджувати, що чинна система державного регулювання природних монополій у цій галузі є недостатньо ефективною, оскільки не спроможна забезпечити баланс інтересів природних монополістів, споживачів їхньої продукції та суспільства в цілому. Тому виникає нагальна потреба в розмежуванні управлінських і регуляторних функцій.

З огляду на викладене, не викликає сумніву, що досвід Європейського Союзу та США має стати повчальним для України. При цьому необхідно чітко усвідомити, що механічне перенесення господарських форм, у тому числі й регулювання, з одного соціально-економічного середовища в інше нерідко не дає бажаного результату. Це і зрозуміло, адже вони виникають у різних і неповторних умовах. Запорукою успішного запозичення чужого досвіду є його критичне переосмислення, яке виражається в частковості, в адаптації до специфічних умов нового середовища і завдань економічної політики.

Так, згідно із Законом "Про природні монополії", в Україні також передбачено створення інституту незалежного регулятора [11]. У рамках чинного конституційного поля ним є національні комісії – центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. Однак до

цього часу функціонує лише Національна комісія регулювання електроенергетики (НКРЕ), основними функціями якої є контроль діяльності суб'єктів природних монополій в енергетичній галузі та нафтогазовому комплексі. Розпочалася робота зі створення Незалежної комісії регулювання галузі зв'язку (НКРЗ). Сьогодні залишається невирішеним завдання в галузі транспорту. Цю проблему, на наш погляд, можна розв'язати двоюродно: створенням окремого національного регулювального органу в транспортній галузі або ж передачею відповідних функцій з регулювання новоствореній НКРЗ.

Разом з тим ілюзорними є надії на те, що створення регулятора автоматично вирішить усі проблеми в галузях природних монополій. Сьогодні важливо, щоб незалежні регулювальні органи не формально, а реально були незалежними від відомчого впливу, відомчих і політичних інтересів, що забезпечить прийняття неупереджених регуляторних рішень. Адже одним із наріжних каменів при побудові ефективної системи регулювання є саме забезпечення незалежності органу у прийнятті рішень. Мова йде про політичну та економічну незалежність.

Шляхи економічної незалежності регулятора можуть бути різними, починаючи з прямого бюджетного фінансування й закінчуючи формуванням власних коштів за рахунок закріплення за ним права видачі платних комерційних ліцензій [12]. Останній підхід є найбільш ефективним у країнах з перехідною економікою, де бюджетні асигнування ускладнені проблемами в забезпеченні потрібного рівня надходжень до бюджету. Оскільки формування державного бюджету прямо залежить від рівня податкових надходжень, а низькі темпи економічного розвитку, як правило, призводять до зниження рівня збору податків, то в разі бюджетного фінансування регулятор попадає в пряму залежність від урядових асигнувань і навряд чи може розраховувати на повне фінансування. У тому ж випадку, коли бюджет регулювальної адміністрації формується за рахунок надходжень від комерційних ліцензій, які видаються, регулятор не тільки стає незалежним від держбюджету, але й отримує додатковий інструмент контролю і впливу на суб'єкти природних монополій, оскільки комерційні ліцензії, на відміну від технічних і концесійних, вимагають щорічного поновлення. У цьому випадку суб'єкти ринку змушені беззаперечно виконувати вимоги регулятора, не порушуючи правила роботи, встановлені регулювальною адміністрацією, оскільки порушення нормативів можуть стати причиною неотримання відповідної ліцензії, що є рівнозначним фінансовому краху.

Крім того, з нашого погляду, для підвищення рівня економічної незалежності регулятора, а разом з тим і ефективності його діяльності на основі залучення та збереження висококваліфікованих кадрів необхідним є звільнення регулювального органу від обмежень розміру заробітної плати державних службовців.

У політичному плані регулювальний орган має бути незалежним від урядових структур, відомчого впливу, політичних інтересів, що забезпечить прийняття неупереджених регуляторних рішень. Дуже важливо забезпечити надійний захист органів регулювання від втручання політичних сил, від політизації процесу прийняття рішень або їх дискредитації. З цієї метою необхідним є надання органу чітких владних повноважень, незалежних від контролю міністерства; розмежування в часі термінів повноважень уряду, політичних виборів і членів ради органу з метою уникнення політичного тиску на прийняття рішень; введення заборони на скасування прийнятих рішень, за винятком суду, чи прийняття нового законодавчого документу, тощо.

Насамкінець, зазначимо, що в рамках однієї наукової статті детально висвітлити весь спектр проблем, пов'язаних із створенням ефективної системи інституційно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, не можливо. Такі важливі аспекти, як регулювання доступу до інфраструктурних мереж незалежних постачальників послуг, ліцензійна практика тощо є окремими питаннями, які заслуговують на увагу та потребують додаткового аналізу.

1. Авдашева С.Б., Розанова Н.М. Теория организации отраслевых рынков. – М., 1998. – С. 49. 2. Communication From the European Commission on Services of General Interest // Official Journal. – 2001. – No.17. – P. 4. 3. Європейська інтеграція та Україна: Навчально-методичний посібник. – К, 2002. – С. 79–80. 4. Белоусова Н.И. и др. Системный анализ естественных монополий: характеристики объектов, модели и методы оценки // Системные исследования. Методические проблемы. Ежегодник 1995-1996. – М.,

1996. – С. 298. 5. Кузьменко Л.Г. Створення незалежних регулюючих Комісій – важливий крок до запровадження ефективних механізмів регулювання у сфері природних монополій. // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Економічна теорія: сучасна парадигма та її еволюція на порозі ХХІ століття. – К., 2000. 6. Справочник по регулированию услуг электросвязи / Под ред. Хенка Итвена, Маккарти Тетро. – Ст. 6. 7. Коломийченко О.В., Котелкина, Е.И., Соколова И.П. Регулирование естественных монополий: анализ мирового опыта и построение системы регулирования в Российской Федерации. – СПб., 1995. – С. 41–42. 8. Розпорядчі урядові відомства у сфері телекомунікацій у США, Німеччині, Великобританії та Франції // Вісн. програми сприяння парламенту України. – 2002. – С. 3. 9. Справочник по регулированию услуг электросвязи / Под ред. Хенка Итвена, Маккарти Тетро. – Ст. 145. 10. Розпорядчі урядові відомства у сфері телекомунікацій у США, Німеччині, Великобританії та Франції // Вісн. програми сприяння парламенту України. – 2002. 11. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000. № 1682-III. 12. Філюк Г.М. Сучасні тенденції та проблеми регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні // Економіка України. – 2004. – № 7. – С. 35–36.

Надійшла до редколегії 14.10.04

Т.Г. Затонацька, канд. фіз.-мат. наук, І.В. Примак

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ НА ПІДПРИЄМСТВІ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Присвячено проблемі управління ризиками на підприємстві. Розглянуто умови формування системи ризик-менеджменту, аналіз її найважливіших підсистем, опрацьовано підвищення ефективності управління ризиками на підприємстві.

The article is devoted to a very urgent topic: risk management that will penetrate all spheres of enterprise's life. In particular, it is considered principles and conditions of risk-management system building, analysis of its main subsystems – organizational and informational.

У сучасній економіці панує невизначеність. Будь-яка організація, незалежно від того, яку продукцію вона виробляє і які послуги надає, наражається на ризики. Ризики, що виникають у корпоративній практиці, можуть негативно вплинути на грошові потоки підприємства й викликати нестачу капіталу. Компаніям, що потрапили в скрутне фінансове становище, можуть загрожувати постійне зменшення кредитного рейтингу, збільшення вартості позик й інші перешкоди для залучення коштів. Ефективний ризик-менеджмент покликаний зменшити фінансовий ризик і, як наслідок, вирішити проблему нестачі коштів, що гарантує компанії доступність фінансових ресурсів і оптимізує структуру капіталу.

Проблема прийняття рішень в умовах ризику існувала з третього тисячоліття до нашої ери, однак її економічні аспекти почали активно обговорюватися після виходу в 1921 р. у світ книги Френка Найта. Він висловив революційну для того часу ідею, що одержання прибутку можливе лише завдяки присутності факторів ризику в економіці, а також виділив основні способи управління ризиками: консолідація, поділ, прийняття, передача, відхилення і зниження за рахунок одержання додаткової інформації [9]. До числа засновників теорії вибору в умовах ризику можна віднести Кеннета Ерроу, Мілтона Фрідмана, Джона Пратта, Майкла Ротшильда, Джека Хиршлейфера, Джозефа Стигліца й інших відомих економістів. У своїх роботах вони пояснювали поведінку людини, що приймає раціональні рішення в умовах неповної інформації [1]. Проблемі ризику в управлінській діяльності, у тому числі організаційно-методичним основам зниження управлінських ризиків, присвячена монографія В.В.Черкасова. У розвиток прикладних концепцій ризику свій внесок зробили В.В.Вітлінський, П.Г.Грабовий, К.Гіаннопулос, М.В.Грчова, Г.Гуптон, П.Зангари, В.Е.Кузнєцов, А.Чи, М.А.Рогів, В.А.Чернов, Г.В.Чернова, Р.Енгль.

Будучи створеним для вирішення проблем фінансового сектору, довгий час ризик-менеджмент залишався для підприємств реального сектору економіки складним і мало використовуваним підходом. У кращому випадку підприємства використовували інструменти ризик-менеджменту для оцінки своїх фінансових операцій.

Винятки становили лише окремі компанії з добре поставленим управлінням, де були певні успіхи й у сфері ризик-менеджменту. Це природно, адже організація, що не може ефективно управляти своїми основними ризиками, згодом просто зникне. Повернення бракованої продукції може призвести до закриття компанії. Невдале використання фінансових похідних буквально за кілька днів може знищити компанію, історія якої нараховувала десятиріччя.

Однак в останні 10–15 років завдання ефективного управління ризиками постало особливо гостро як для учасників фінансового ринку, так і промислових корпорацій, а також для державних регулювальних органів. У чому ж причина настільки різкого зростання зацікавленості в цій, здавалося б, споконвічній, проблемі?

Прискорення темпів змін у компаніях "нової економіки" змушує вище керівництво мати справу з величезною кількістю складних ризиків, що істотно впливають на їхню організацію. За результатами дослідження Інституту фінансових керівників, основні фактори, що є причиною невизначеності в умовах "нової економіки", такі [4]: технології і Інтернет; зростаюча глобальна конкуренція; збільшення свободи торгівлі й інвестицій у світовому масштабі; складні фінансові інструменти (головним чином похідні (деривативи)); ослаблення державного регулювання в основних галузях економіки; зміни організаційних структур у результаті скорочень, реінжинірингу і злиттів; зростаючі очікування споживачів продукції і послуг; ріст кількості й обсягів злиттів.

Ці фактори стимулюють значні перетворення, а також створюють ризиковану атмосферу бізнесу. Напевно, жоден з них не впливає так на економічну діяльність, як Інтернет. З розвитком цієї мережі компанії переглядають моделі ведення свого бізнесу, заново продумують основні стратегії і межі своїх цільових ринків. Інтернет-бізнес надає компаніям більше нових можливостей, але в той же час створює невизначеність і сприяє появі нових ризиків. Майкл Мендл (Michael Mandel) у книзі *The High Risk Society* стверджує: "Економічна невизначеність – це розплата за зростання". Щоб домогтися успіху, підприємства повинні шукати такі можливості, "де дії невизначеності і зростання найбільші".