

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

РАІМОВ РУСЛАН ІКРАМОВИЧ

Прим. № _____
УДК 347.73

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ
ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ
ПОСЛУГ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Науковий керівник —
Завгородня Владислава Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент

Суми – 2020

АНОТАЦІЯ

Раїмов Р.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Сумський державний університет. – Суми, 2020.

Дисертаційна робота присвячена дослідженню сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг.

Встановлено поняття природних монополій та виділено їхні ознаки відповідно до українського законодавства.

Доповнено визначення суб'єкта природної монополії вказівкою на надання суб'єкту господарювання такого статусу внаслідок рішень уповноважених державних органів, що ставить його в особливі умови і створює для нього відповідний правовий режим діяльності.

Визначено правовий статус суб'єктів природних монополій та встановлено, що діяльність суб'єкта природної монополії виступає об'єктом адміністративно-правового регулювання в частині державного управління та державного регулювання цієї діяльності з метою забезпечення публічного інтересу. Окремо розглянуто діяльність суб'єктів природних монополій, як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Автором запропоновано визначення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, відповідно до якого зазначене регулювання представляє собою сукупність адміністративно-правових засобів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування ринків, де конкуренція неможлива, або недоцільна, у визначених законодавством сферах з метою забезпечення публічного інтересу.

Встановлено ознаки, відповідно до яких діяльність суб'єктів природних монополій підлягає адміністративно-правовому регулюванню і виступає його об'єктом. Розглянуто систему державних органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. До зазначеної системи державних органів належать Антимонопольний комітет України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міська державні адміністрації, національні комісії регулювання природних монополій, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Запропоновано реформування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, та законодавче врегулювання статусу єдиного спеціального органу – Національної комісії регулювання природних монополій як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Проаналізовано Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019. Перелік положень закону, які регулювали повноваження Президента України та Верховної Ради України щодо призначення членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, було визнано неконституційними. Проаналізовано пропозиції Конституційного Суду України щодо приведення зазначених положень у відповідність до Конституції України.

Визначено основні адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг, до яких належать: ліцензування; обов'язкова сертифікація; встановлення тарифів; визначення умов субсидіювання; проведення аудиту та вимоги до бухгалтерського обліку; контроль за рухом грошових коштів та

встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат; обов'язковість затверджених типових договорів; встановлення стандартів якості; уповноваження державного регуляторного органу в окремих випадках на пряме регулювання діяльності суб'єкта природних монополій; встановлення за допомогою спеціальних нормативно-правових актів основних умов діяльності учасників ринку та взаємовідносин між ними; встановлення заходів юридичної відповідальності суб'єктів природних монополій.

Встановлено, що ліцензування поєднує різні засоби правового регулювання та є основним адміністративно-правовим засобом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг. Розглянуто ліцензійні умови здійснення господарської діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг.

Проведено аналіз законодавства та доктринальних поглядів, відповідно до яких є підстави включити до числа спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг принципи гласності та відкритості процедур регулювання; адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії; самоокупності суб'єктів природних монополій; стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них; забезпечення захисту прав споживачів; підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії шляхом застосування стимулюючого регулювання; забезпечення економічної обґрунтованості регульованих цін і тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій; недискримінаційний доступ до товарів (послуг) суб'єктів природних монополій; забезпечення публічного інтересу суспільства на основі збалансування інтересів споживачів та суб'єктів природних монополій.

Визначено поняття публічного інтересу, під яким слід розуміти як загальне благополуччя, задоволення важливих для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреб, які вимагають визнання і захисту та, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються публічною адміністрацією. Зроблено висновок, що саме публічний інтерес виправдовує державне, в тому числі, адміністративно-правове регулювання, виступає критерієм втручання держави в господарські та інші відносини за участю приватних суб'єктів.

Досліджено забезпечення публічного інтересу, як принципу адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Встановлено, що суб'єкти природних монополій як суб'єкти господарювання на пряму забезпечують не тільки приватний, а й публічний інтерес. Баланс інтересів учасників ринку електричної енергії та комунальних послуг включає в себе співвідношення будь-якої зацікавленості різних учасників учасника ринку в тому чи іншому результаті, передбачає приведення у рівновагу всіх інтересів, які неможливо реалізувати одночасно.

Проаналізовано практику Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами в регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Встановлено, що під час визначення публічного інтересу уряд користується певним полем розсуду. Публічний інтерес розглядається у широкому значенні, як все, що спрямоване на зміцнення соціальної справедливості. Європейський суд з прав людини залишає визначення публічного інтересу на розсуд держави, однак поступово формує низку принципів, які визначають його межі.

Також встановлено, що публічний інтерес має відповідати розумінню справедливості та законності. Досліджено можливість гармонізації адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг в Україні з правом

Європейського Союзу. Встановлено, що втручання держави у певні сфери економіки при обставинах, які призводять до порушення публічного інтересу або виникнення монопольного становища суб'єкта господарювання є установленою правовою практикою в Європейському Союзі. Хоча у європейському антимонопольному праві відсутнє визначення природних монополій, однак, конкурентне право Європейського Союзу охоплює будь-які форми суб'єктів господарювання виходячи не з їхнього статусу, а з їхнього функціонального призначення.

Інтеграція України в європейський енергетичний ринок та імплементація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом обумовлює необхідність регуляторних змін у сферах природних монополій.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, засоби регулювання, природні монополії, енергетика та комунальні послуги, європейський суд з прав людини, публічний інтерес.

SUMMARY

Raimov R.I. Administrative and legal regulation of the activities of natural monopoly entities in the fields of energy and utilities. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

Thesis for the Degree of Candidate of Judicial Sciences in specialty 12.00.07 - Administrative Law and Process; Financial Law, Information Law. – Sumy State University. – Sumy, 2020.

The dissertation is devoted to the study of the essence and features of administrative and legal regulation of natural monopolies in the fields of energy and utilities.

The concept of natural monopolies is established and their features are highlighted in accordance with Ukrainian legislation.

The definition of a natural monopoly subject is supplemented by an indication of granting such a status to an economic entity as a result of decisions of authorized state bodies, which puts it in special conditions and creates an appropriate legal regime for it.

The legal status of the subjects of natural monopolies is determined and it is established that the activity of the subject of natural monopoly is the object of administrative and legal regulation in terms of public administration and state regulation of this activity in order to ensure the public interest. The activity of subjects of natural monopolies as an object of administrative and legal regulation is considered separately.

The author proposes the definition of administrative and legal regulation of natural monopolies, according to which this regulation is a set of administrative and legal means aimed at ensuring the effective functioning of markets where competition is impossible or impractical in areas defined by law to ensure the public interest.

The signs according to which the activity of the subjects of natural monopolies is subject to administrative and legal regulation and acts as its object are established. Consider the system of state bodies that perform administrative and legal regulation of natural monopolies.

This system of state bodies includes the Antimonopoly Committee of Ukraine, the Ministry of Infrastructure of Ukraine, the Ministry of Energy and Environmental Protection of Ukraine, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, regional, Kyiv and Sevastopol city state administrations, national commissions for natural monopolies, the National Energy and Utilities Regulatory Commission.

It is proposed to reform the National Energy and Utilities Regulatory Commission, and to regulate the status of a single special body - the National Commission for Regulation of Natural Monopolies as a central executive body with a special status.

The Decision of the Constitutional Court of Ukraine of June 13, 2019 № 5-r / 2019 is analyzed. The list of provisions of the law that regulated the powers of the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine to appoint members of the National Energy and Utilities Regulatory Commission was declared unconstitutional. The proposals of the Constitutional Court of Ukraine on bringing these provisions into line with the Constitution of Ukraine are analyzed.

The main administrative and legal means of regulating the activities of natural monopolies in the field of electricity and utilities are identified, which include: licensing; mandatory certification; setting tariffs; determination of subsidy conditions; conducting audits and accounting requirements; control over the movement of funds and the establishment of mandatory compliance with the purpose of expenditures; binding of approved standard agreements; setting quality standards; authorization of the state regulatory body in some cases to directly regulate the activities of the subject of natural monopolies; establishment by means of special normative-legal acts of the basic conditions of activity of market participants and mutual relations between them; establishment of measures of legal responsibility of natural monopolies.

It is established that licensing combines different means of legal regulation and is the main administrative and legal means of regulating the activities of natural monopolies in the field of electricity and utilities. Licensing conditions of economic activity in the field of energy and communal services are considered.

An analysis of legislation and doctrinal views, according to which there are grounds to include among the special principles of administrative and legal regulation of natural monopolies in the field of electricity and utilities, the principles of transparency and openness of regulatory procedures; targeted regulation, its focus on a specific subject of natural monopoly; self-sufficiency of natural monopolies; stimulating the improvement of the quality of goods and meeting the demand for them; ensuring consumer protection; increasing the efficiency of natural monopolies and economic entities in related markets in the field of combined heat and power

through the use of incentive regulation; ensuring the economic feasibility of regulated prices and tariffs for goods (services) of natural monopolies; non-discriminatory access to goods (services) of natural monopolies; ensuring the public interest of society by balancing the interests of consumers and natural monopolies.

The concept of public interest is defined, which should be understood as general well-being, satisfaction of important for a large number of individuals and legal entities needs that require recognition and protection and, in accordance with statutory competence, provided by public administration. It is concluded that it is the public interest that justifies state, including administrative and legal regulation, is a criterion for state intervention in economic and other relations with the participation of private entities.

Open public use as a principle of administrative and legal regulation of the activities of natural monopolies is studied. It is established that the subjects of natural monopolies as economic entities directly provide not only private but also public interest. The balance of interests of market participants in electricity and utilities includes the ratio of any interest of different market participants in a particular result, involves balancing all the interests that can not be realized simultaneously.

The practice of the European Court of Human Rights in the field of ensuring a fair balance between public and private interests in regulating the activities of natural monopolies is analyzed. It is established that in determining the public interest, the government uses a certain margin of discretion. The public interest is seen in a broad sense, as anything aimed at strengthening social justice. The European Court of Human Rights leaves the determination of the public interest to the discretion of the state, but gradually forms a number of principles that define its boundaries.

It is also established that the public interest must correspond to the understanding of justice and legality. The possibility of harmonization of administrative and legal regulation of natural monopolies in the field of energy and utilities in Ukraine with the law of the European Union has been studied. It is

established that state intervention in certain areas of the economy in circumstances that lead to a violation of the public interest or the emergence of a monopoly position of the business entity is an established legal practice in the European Union. Although there is no definition of natural monopolies in European antitrust law, European Union competition law covers all forms of business based not on their status but on their functional purpose.

Ukraine's integration into the European energy market and the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union necessitate regulatory changes in the areas of natural monopolies.

Keywords: administrative and legal regulation, means of regulation, natural monopolies, power and utilities, Court of Human Rights, public interest.

Список публікацій здобувача:

1. Раїмов Р.І. Практика Європейського суду з прав людини щодо визначення меж поняття «публічний інтерес». *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія «Право»*. 2017. Випуск 47. Том 2. С. 157-162.

2. Raimov R.I. Amendments to the Standard Agreement on the Provision of Centralized Heating Services under the Law of Ukraine. *Zhurnal grazhdanskogo i ugolovnoho prava*. 2018. 5(1). Pp. 10-15.

3. Раїмов Р.І. Набуття статусу суб'єкта природної монополії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія «Право»*. 2018. Випуск 52. Том 2. С. 73-76.

4. Раїмов Р.І. Порядок набуття статусу суб'єкта природних монополій в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки», 2019. №3. С. 21-28

5. Раїмов Р.І. Діяльність суб'єктів природних монополій, як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 157-159.

6. Раїмов Р.І. Забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. №19. С. 115-122

7. Раїмов Р.І. Поняття та ознаки виконавчої влади. *Правові реформи: міжнародний і український досвід*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 24-25 листопада 2017 р.). Дніпро: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2017. С. 116-119.

8. Раїмов Р.І. Практика європейського суду з прав людини щодо визначення меж публічного інтересу. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 9 березня 2018) за ред. Г. О. Ульянової; уклад: О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 127-128.

9. Раїмов Р.І. Особливості публічного інтересу. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 30-31 березня 2018). Дніпро: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2018. С. 116-119.

10. Раїмов Р.І. Історичний досвід західних країн регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. *Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи*: матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (Суми, 19 квітня 2019 р.) / ред. колегія: В. М. Власенко, С. І. Дегтярьов, В. М. Король та ін. – Суми : Сумський державний університет, 2019. С. 131-135.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ	24
1.1. Поняття природних монополій та суб'єктів природних монополій	24
1.2. Діяльність суб'єктів природних монополій як об'єкт адміністративно-правового регулювання	37
1.3. Система і повноваження органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.....	46
Висновки до розділу 1.	72
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ	75
2.1. Адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики.....	75
2.2. Адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунального газопостачання.....	102
2.3. Адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері теплопостачання, водопостачання та водовідведення.....	119
Висновки до розділу 2.	136
РОЗДІЛ 3 СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИВАТНИХ І ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ У АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ	139
3.1. Забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.....	139

3.2. Практика Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами та напями її використання в регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій.....	159
3.3. Гармонізація адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг в Україні з правом Європейського Союзу.....	175
Висновки до розділу 3.	196
ВИСНОВКИ	200
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	208
ДОДАТКИ	229

ВСТУП

Актуальність теми. Природні монополії займають особливе місце в структурі вітчизняної економіки, а їх ефективне функціонування є важливим фактором забезпечення сталого розвитку суспільства. Визначені законодавцем сфери, які належать до природних монополій, зокрема, розподіл і передача електричної енергії, транспортування теплової енергії, газопостачання, централізоване водопостачання та водовідведення, настільки значимі, що припинення діяльності відповідними суб'єктами господарювання може спричинити катастрофічні наслідки, поставити під загрозу життя і здоров'я людей та національну безпеку загалом. Надзвичайно гостро в сучасних умовах стоять питання цін і тарифів на електричну енергію та комунальні послуги, які, з огляду на стан природної монополії, не визначаються ринковим попитом, а мають регулюватися державою, усунення корупційних схем, знаходження оптимального балансу між приватними підприємницькими інтересами суб'єктів природних монополій та публічним інтересом суспільства.

У зв'язку з цим, здійснення ефективного адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є одним з пріоритетних завдань, які стоять перед публічною адміністрацією. При цьому доводиться констатувати, що система органів, які мають забезпечувати державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, залишається несформованою, низка положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» визнані неконституційними. Уточнення та систематизації потребують адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Невирішеними залишаються також низка проблем, пов'язаних з гармонізацією вітчизняного регулювання природних монополій з правом Європейського Союзу (далі - ЄС) та виконанням положень Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. Наведеними обставинами обґрунтовується вибір теми

дисертаційного дослідження та обумовлюється його актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальною основою дисертаційної роботи стали праці вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі адміністративного та господарського права, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. В. Безуха, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, А. Г. Бобкової, Т. В. Бондар, В. В. Галунька, Б. В. Дерев'янка, В. А. Дерець, М. Завгородньої, О. М. Єщук, І. О. Ієрусалімова, Т. О. Коломоєць, А. Я. Курбатова, В. П. Нагребельного, П. М. Павлика, О. П. Поцерковного, А. А. Пухтецької та інших. Вихідними для розкриття економіко-правової сутності природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг стали роботи таких дослідників як Т. О. Артемчук, В. Д. Базилевич, Ф. Биконя, Н. В. Гамльтон, Т. Дж. Ділоренцо, А. М. Колфілд, Л. Г. Кузьменко, Дж. Є. Мілль, В. Г. Сагір, Г. М. Филюк та інших.

Окремі аспекти правового регулювання природних монополій висвітлені в працях Г. В. Берлач, Є. Ф. Бобонича, Р. С. Мельника, Є. В. Петрова, В. Л. Федоренка та інших авторів.

На рівні дисертаційних досліджень питання правового регулювання природних монополій розглядалися І. О. Анохіною в господарсько-правовому розрізі проблеми. Адміністративно-правові аспекти регулювання ринків, що перебувають у стані природної монополії знайшли комплексне відображення у роботах М. С. Блохіна (2011), а також російських вчених Е. Н. Єріної, І. Є. Нельговського, С. М. Чукалової. Однак вказані праці мають більш загальний характер, спрямовані на визначення принципів адміністративно- правового режиму у вказаній сфері і лише побічно стосуються особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринках електричної енергії та комунальних послуг. Правовий статус органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання функціонування цих ринків, механізми їхньої взаємодії, адміністративно-правові засоби впливу та питання співвідношення публічного і приватних

інтересів при їх застосуванні до діяльності суб'єктів природних монополій не здобули належного теоретичного визначення і обґрунтування.

Невирішеність зазначених питань не в останню чергу зумовлює недосконалість правового регулювання, нестабільність та неефективність системи органів, які забезпечують державне регулювання в цій сфері, створює умови для зловживань та не сприяє належному задоволенню потреб споживачів в товарах і послугах, які виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій. Наведеним підтверджується необхідність проведення комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах електроенергетики та комунальних послуг та визначається його актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконане відповідно до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, Концепції вдосконалення державного регулювання природних монополій, схваленої Указом Президента України від 27 вересня 2007 року № 921/2007, Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», схваленої розпорядженням Кабінету міністрів України від 18 серпня 2017 р. №605-р, а також у межах НДР «Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства» (номер державної реєстрації 0114U001904) Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб базуючись на аналізі чинного законодавства України, міжнародних угод, судової практики, теоретичних і науково-прикладних

досліджень визначити сутність та зміст адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг, виявити недоліки законодавчого регулювання та з'ясувати шляхи його удосконалення та розвитку.

Для досягнення цієї мети було поставлено та вирішено такі *завдання*:

- визначити поняття природних монополій, суміжних ринків, суб'єктів природних монополій та встановити їхній правовий статус;
- охарактеризувати діяльність суб'єктів природних монополій як об'єкт адміністративно-правового регулювання;
- встановити систему і повноваження органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг;
- проаналізувати адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики, комунального газопостачання, теплопостачання, водопостачання та водовідведення;
- виявити зміст принципу захисту публічного інтересу як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг;
- проаналізувати практику Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ) у сфері забезпечення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами в регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг;
- дослідити перспективи гармонізації адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг в Україні з правом ЄС;
- надати пропозиції щодо удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних

монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері діяльності суб'єктів природних монополій на ринках електричної енергії та комунальних послуг.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах електроенергетики та комунальних послуг.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в процесі дослідження було використано низку методів наукового пізнання, а саме, діалектичний, системно-структурний, формально-юридичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, логіко-семантичний і метод сходження від абстрактного до конкретного.

Діалектичний метод дав змогу розглянути адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг як соціально-правове явище, визначити необхідність забезпечення публічного інтересу, що проявляється не лише у дотриманні вимог законодавства, а й у досягненні балансу інтересів у суспільстві (підрозділи 1.1, 1.2, 3.1). *Системно-структурний метод* дозволив встановити невідповідність нормативно-правових актів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій діючій системі державних органів (підрозділи 1.2, 1.3). *Формально-юридичний метод* використовувався під час аналізу нормативно-правових актів, що дозволило дослідити систему та повноваження органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). Застосування *формально-логічного методу* дозволило надати визначення понять, які було використано в дослідженні, сформулювати висновки за результатом аналізу положень законодавства, дійти умовиводів, які дозволили структурувати дослідження

(підрозділи 1.1, 1.2, 3.1, 3.2). *Порівняльно-правовий метод* було застосовано під час порівняння нормативно-правових актів законодавства України та зарубіжних країн, дослідження можливостей та перспектив гармонізації адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг в Україні з правом ЄС (підрозділ 3.3). Логіко-семантичний метод пізнання використано з метою тлумачення положень нормативно-правових актів та рішень ЄСПЛ (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.2, 3.3). *Метод сходження від абстрактного до конкретного* дозволив визначити співвідношення публічних і приватних інтересів у державному регулюванні та напрями захисту суспільного інтересу в окремих сферах діяльності суб'єктів природних монополій (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, економіки, теорії держави і права, конституційного, господарського, адміністративного права, інших галузевих правових наук.

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Закон України «Про природні монополії», Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», інші закони та підзаконні нормативні акти, міжнародні документи, нормативні акти зарубіжних держав та ЄС, досвід яких щодо правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може бути використано в Україні.

Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять регуляторна практика Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), практика українських судів та ЄСПЛ.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що

дисертаційна робота є одним із перших досліджень теоретичних і практичних аспектів адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг. Результатом проведеного дослідження стали низка нових наукових положень і висновків:

вперше:

- запропоновано авторське визначення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій як сукупності адміністративно-правових засобів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування ринків, де конкуренція неможлива, або недоцільна, у визначених законодавством сферах з метою забезпечення публічного інтересу;

- встановлено ознаки, за якими діяльність суб'єктів природних монополій підлягає адміністративно-правовому регулюванню і виступає його об'єктом, а саме, наявність спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері функціонування природних монополій, що вказує на спрямованість волі законодавця; законодавче закріплення повноважень органів публічної адміністрації щодо визнання статусу суб'єктів природних монополій, регулювання цін і тарифів на ринках, які перебувають у стані природної монополії, забезпечення недискримінаційного доступу споживачів до товарів (послуг) суб'єктів природних монополій, застосування заходів відповідальності за допущені правопорушення; виокремлення спеціального адміністративно-правового режиму господарської діяльності на ринках, де конкуренція неможлива, або недоцільна з огляду на потреби задоволення публічного інтересу;

- визначено систему засобів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг, до яких належать ліцензування; обов'язкова сертифікація; встановлення тарифів; визначення умов субсидіювання; проведення аудиту та вимоги до

бухгалтерського обліку; контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат; обов'язковість затверджених типових договорів; встановлення стандартів якості; уповноваження державного регуляторного органу в окремих випадках на пряме регулювання діяльності суб'єкта природних монополій; встановлення за допомогою спеціальних нормативно-правових актів основних умов діяльності учасників ринку та взаємовідносин між ними; встановлення заходів юридичної відповідальності суб'єктів природних монополій;

- доведено доцільність доповнення законодавчого переліку принципів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій принципами забезпечення економічної обґрунтованості регульованих державою цін і тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій; недискримінаційного доступу до товарів (послуг) суб'єктів природних монополій та принципом забезпечення публічного інтересу суспільства на основі збалансування інтересів споживачів та суб'єктів природних монополій.

удосконалено:

- пропозиції щодо реформування адміністративно-правового статусу НКРЕКП, національних комісій регулювання природних монополій та створення на їх основі єдиного органу - Національної комісії регулювання природних монополій, встановлення процедури призначення її голови та членів Кабінетом Міністрів України;

- визначення змісту принципу публічного інтересу як критерію для втручання держави в господарські та інші відносини за участю суб'єктів природних монополій задля досягнення загального благополуччя, задоволення важливих для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреб, які вимагають визнання і захисту та, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються публічною адміністрацією.

дістало подальшого розвитку:

- поняття природної монополії, нормативне визначення якого пропонується доповнити шляхом вказівки на функціонування ринків, що перебувають у стані природних монополій у визначених державою сферах, які представляють особливий суспільний інтерес;
- розуміння адміністративно-правового режиму природних монополій у сферах електроенергетики та комунальних послуг як спеціального адміністративно-правового режиму, що характеризується особливим колом суб'єктів регульованих відносин, застосовується у визначених законом сферах та утворюється комплексом адміністративно-правових засобів регулювання, що забезпечують найбільш соціально корисні і бажані для держави моделі діяльності суб'єктів природних монополій;
- уявлення про межі публічного інтересу в адміністративно-правовому регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій, що дало змогу встановити умови забезпечення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами на ринках електричної енергії та комунальних послуг, що перебувають у стані природної монополії;
- встановлення можливостей реформування адміністративно-правового регулювання ринків, які перебувають у стані природних монополій, шляхом стимулювання конкурентних засад в окремих їх сегментах;
- визначення шляхів гармонізації адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг в Україні з правом ЄС.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в подальшому вони можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення та вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг (акт впровадження Сумського державного університету від 18.06.2019 р.);

освітньому процесі - під час підготовки підручників та навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Господарське право», «Правове забезпечення публічного адміністрування» (акт впровадження Сумського державного університету від 18.06.2019 р.);

практичній діяльності - для забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів природних монополій з іншими учасниками ринку та державним регулятором (довідки про впровадження ТОВ «Сумитеплоенерго» від 10.06.2019 р., ПрАТ «Плазма-ТЕК» від 12.06.2019 р.)

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації положення, що становлять новизну, розроблені автором особисто. У разі використання наукових розробок інших вчених для обґрунтування власних міркувань автора на них обов'язково зроблено посилання.

Апробація результатів дослідження. Теоретичні положення та висновки дисертації були оприлюднені на наукових конференціях, зокрема: «Правові реформи: міжнародний і український досвід» (м. Дніпро, 24-25 листопада 2017 р.), «Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку» (м. Одеса, 9 березня 2018 р.), «Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення» (м. Дніпро, 30-31 березня 2018 р.), «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 18-19 травня 2018 р.), «Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи» (м. Суми, 19 квітня 2019 р.).

Публікації. За матеріалами дисертації опубліковано 6 наукових статей у фахових вітчизняних і зарубіжних виданнях, а також 4 тез доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 235 сторінок. Список використаних джерел містить 190 найменувань, що займає 20 сторінок, додатки – на 8 сторінках.

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

1.1. Поняття природних монополій та суб'єктів природних монополій

Ринкові відносини не завжди здатні задовольнити суспільні потреби. Конкуренція є позитивним явищем, однак в деяких сферах економіки вона може бути недоцільною, або, в силу особливостей відповідного сектору господарювання, і неможливою. Поняття «природні монополії» вперше згадується в класичних працях Дж. С. Мілля у зв'язку з функціонуванням організацій водо- і газопостачання, доріг, каналів та залізниць. Він визначав як прийнятну практику відсутності конкуренції виробників у діяльності таких організацій [156]. Природність монополізму доводилася Дж. С. Міллем з огляду на те, що конкуренція у низці галузей була б абсурдною та абсолютно руйнівною, а ресурси конкурентів – витрачені даремно [93, с. 362]. Конкурентні відносини за подібних умов були б економічно не вигідними і супроводжувалися б негативними процесами, уникнути яких можливо лише через запровадження монополії.

Існування природної монополії, на думку науковців, спирається, передусім, на законодавство, адже державою не передбачені конкурентні відносини там де діє природна монополія. Законодавство регулює лише ті господарські відносини, в яких наявне економічно-ефективне зосередження виробництва [42, с. 12-13].

Поняття природних монополій детально аналізувалося у працях як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців у галузях економічної та юридичної науки. Так, Ф. М. Шерер вказує, що природна монополія виникає тоді, «коли економія від масштабу приймає такі суттєві форми, що одна фірма здатна

забезпечити цілком весь випуск галузі за ціною за одиницю товару меншою, тому і є ефективнішою, ніж дві або більше фірм» [18, с. 6] Подібним же чином природну монополію характеризують Н. В. Гамльтон та А. М. Колфілд, зазначаючи, що природна монополія існує на ринку, де весь попит може бути задоволений за найменшою вартістю одним виробником. Вона існує тоді, коли економічні фактори диктують лише одного постачальника на ринку, який, відповідно, не повинен підпадати під дію антимонопольного законодавства та не нести відповідальності за досягнення монопольного становища [17, с. 465-466]. Така монополія «природним чином» виникає через володіння технологією для виробництва певних товарів або надання послуг, інновацій, унікальних навичок тощо [15].

Часто обумовленість існування природних монополій визначається технологією виробництва, якій притаманні відносно високі постійні видатки і зниження довгострокових середніх загальних видатків зі збільшенням випуску товарів чи послуг. Економічна теорія природних монополій стверджує, що в таких сферах один виробник у кінцевому рахунку зможе виробляти товари або надавати послуги за нижчою ціною, ніж два або більше інші виробники [11, с. 43-44].

В. Д. Базилевич та Г. М. Филюк відмічають, що зважаючи на суспільні інтереси, держава здебільшого сама створює легальні бар'єри, надаючи цим компаніям виключне право на здійснення певного виду діяльності, блокуючи таким чином вхід у ці галузі потенційних конкурентів [37, с. 58].

І. О. Анохіна зазначає, що під поняттям «монополія» слід розуміти ситуацію, коли пропозиція певного товару чи послуги у конкретний час і у конкретному місці надається лише одним постачальником. Бажання споживача обрати іншого постачальника може бути задоволене лише в іншому місці чи в інший час (необхідний для постачання певної продукції з іншого місця, якщо це можливо, або для створення відповідних потужностей з випуску цієї ж

продукції (послуг) у конкретному місці). Отже, суттєвим означенням монопольної ситуації буде не лише можливість її подолання, але часові рамки та необхідні грошові ресурси, які в свою чергу є взаємозалежними, адже пришвидшення терміну буде супроводжуватися збільшенням витрат коштів [35, с. 319]. Отже, як видно з аналізу поглядів науковців, існування природних монополій зумовлено, з одного боку, економічними факторами (виняткове володіння певним ресурсом, унікальність технології, характер виробництва тощо), з іншого, – наявністю відповідного законодавчого регулювання, котре відображає державну політику, спрямовану на збереження монопольного становища на певних ринках з огляду на суспільні потреби.

В Україні основою такого законодавчого регулювання є Закон України «Про природні монополії» [148]. Відповідно до ч. 1 ст. 1 цього Закону природною монополією є стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) [148].

Слід зазначити, що в законодавстві України зустрічалась й інша дефініція природної монополії. Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції, схвалена Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року містила перелік заходів на 1993-1995 роки і визначала природну монополію як господарюючого суб'єкта (галузь, об'єднання господарюючих суб'єктів), який завдяки ефекту масштабу виробництва може задовольнити весь попит на ринку з нижчими затратами на одиницю продукції, ніж два чи більше господарюючих суб'єктів [113]. У цьому контексті важливо відзначити, що

природна монополія, перш за все, не є конкретною галуззю або підгалуззю економіки, а тим більше окремим суб'єктом чи сукупністю суб'єктів господарювання. Вона визначена як стан ринку. Тобто, для того, щоб вважатися природною монополією мають бути наявні особливі умови. Отже, зміна умов, відповідно, і зміна стану ринку, може призвести до перегляду віднесення того чи іншого підприємства до природної монополії. Такими умовами можуть виступити технічний прогрес, зміна соціальної політики, розвиток суспільних інститутів тощо [156].

В. Г. Сагір вказує на такі суттєві економічні ознаки природної монополії як низька еластичність попиту на товари чи послуги, що виробляються монополістом, високі бар'єри входження на відповідний ринок, великі масштаби капіталовкладень, потрібних для створення альтернативних постачальників та їхня довготривала окупність, висока ризикованість підприємницької діяльності, істотний вплив на довкілля, специфічність та вузька спеціалізованість активів, стратегічне значення для економічної безпеки держави [161, с. 39]. Загалом поділяючи думку автора, зауважимо, що в юридичному сенсі наявність всіх цих ознак не вимагається. Дійсно, діяльність суб'єкта природної монополії в більшості випадків впливає на навколишнє середовище, однак такий вплив може бути відсутнім або незначним.

Підкреслимо також, що положення як вітчизняного, так і зарубіжного законодавства, надаючи певним ринкам статус природної монополії, враховують стратегічне значення товарів і послуг не лише в масштабах держави, але й стосовно окремих її адміністративно-територіальних одиниць.

Основне призначення категорії «правовий статус» полягає у деталізації особливих ознак суб'єктів правовідносин. У визначенні правового статусу будь-якого суб'єкта акцентується увага саме на його ролі та місці у системі правовідносин та на те, чим він відрізняється від інших суб'єктів [94, с. 319].

Подальший розвиток нашої країни та входження її як рівноправного члена до світового співтовариства передбачає необхідність створення ефективної системи забезпечення економічної безпеки, що може служити гарантом суверенітету і незалежності [53, с. 53].

Варто погодитися з думкою Г. В. Берлач, яка вказує на такі ознаки природної монополії, як надання її суб'єктам права на здійснення діяльності щодо виробництва товарів (послуг) певного виду, які не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами) через технологічні особливості виробництва; відсутність залежності між попитом на відповідному ринку і цінами на відповідні товари (послуги) [41, с. 80].

Проаналізувавши погляди науковців та нормативні положення, зауважимо, що загалом визначення природної монополії, передбачене Законом, відповідає економічній сутності і характеру цього явища, однак, для потреб правового регулювання доцільною є констатація відповідного юридичного статусу монопольного ринку. Фактично, про природну монополію в розумінні вітчизняного законодавства можна говорити лише тоді, коли постачальнику товарів (послуг) надається відповідними діями держави статус суб'єкта природної монополії шляхом внесення до зведеного переліку суб'єктів природних монополій.

У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про природні монополії» вказано, що суб'єктом природної монополії є суб'єкт господарювання (юридична особа) будь-якої форми власності, який виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії [148].

Суб'єкт природної монополії є суб'єктом господарювання. Відповідно до ч. 1 ст. 55 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за

своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством [54].

У ч. 2 ст. 55 Господарського кодексу України також зазначено, що суб'єктами господарювання є:

1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці [54].

Однак законодавець обмежив поняття суб'єкта господарювання у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про природні монополії», надаючи уточнення із зазначенням у дужках «юридична особа» [148]. Таким чином, суб'єктами природної монополії можуть виступати не будь-які суб'єкти господарювання, а лише юридичні особи. Варто наголосити, що форма власності (а саме цим терміном і нині оперує законодавство про природні монополії, створене до прийняття чинного Цивільного кодексу України) не має значення.

Суб'єкт природних монополій, щоб вважатися таким, має виробляти (реалізувати) товари або послуги на ринку, що перебуває у стані природної монополії. Відповідно до Закону України «Про природні монополії» термін «товар» вживається у значенні, наведеному в Законі України «Про захист економічної конкуренції». Так, відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції» товар – це будь-який предмет господарського обороту, в тому числі продукція, роботи, послуги, документи, що підтверджують зобов'язання та права (зокрема цінні папери) [132].

Законодавець передбачив, що суб'єкти природних монополій можуть впливати на інших господарюючих суб'єктів, в результаті чого останні також отримують певне домінуюче положення. На нашу думку, таких суб'єктів можна назвати обслуговуючими суб'єктами. В законодавстві України зазначене явище отримало назву суміжний ринок [156].

Суміжним ринком в розумінні Закону України «Про природні монополії» є товарний ринок, що не перебуває у стані природної монополії, для суб'єктів якого реалізація вироблених товарів або використання товарів інших суб'єктів господарювання неможлива без безпосереднього використання товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій [148].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» регулюється діяльність суб'єктів природних монополій у визначених сферах. Зокрема, такими сферами є транспортування нафти, нафтопродуктів, транспортування і розподіл природного і нафтового газу трубопроводами; передача електричної енергії і її розподіл, користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування [148].

Аналіз зазначеної норми вказує на те, що перелік сфер, в яких ринок може визначатися таким, що перебуває у стані природної монополії, є закритим та вичерпним. Його розширення або зменшення можливе лише шляхом внесення відповідних змін безпосередньо до закону [156].

Так, наприклад, спочатку перелік сфер було доповнено сферою захоронення побутових відходів. А Законом України «Про житлово-комунальні послуги» від 09 листопада 2017 року зазначений пункт виключено [116].

Набуття статусу суб'єкта природних монополій не є автоматичним у результаті зайняття господарською діяльністю у сфері природних монополій. Зазначений статус з'являється внаслідок включення підприємства до зведеного переліку суб'єктів природних монополій [156].

Зведений перелік суб'єктів природних монополій ведеться Антимонопольним комітетом України на підставі реєстрів суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства, що формуються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, а в інших сферах, в яких діють суб'єкти природних монополій, – національними комісіями регулювання природних монополій у відповідній сфері або органами виконавчої влади, що здійснюють функції такого регулювання до створення зазначених комісій [128].

Антимонопольний комітет України в даному випадку виконує організаційну функцію. Він не приймає самостійних рішень щодо внесення або виключення суб'єктів природних монополій зі зведеного переліку суб'єктів природних монополій. Зазначеними повноваженнями, як випливає із закону, наділяються національні комісії регулювання природних монополій у відповідній сфері або органи виконавчої влади, що здійснюють функції такого регулювання до створення зазначених комісій [156].

Порядок складання та ведення вказаного переліку з метою виконання положень Закону України «Про природні монополії» визначається Порядком складання та ведення зведеного переліку суб'єктів природних монополій, затвердженим Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 листопада 2012 року [128].

Відповідно до нього, до зведеного переліку суб'єктів природних монополій включаються суб'єкти господарювання (юридичні особи), які виробляють (реалізують) товари на ринках, що перебувають у стані природної монополії та включені до реєстрів суб'єктів природних монополій у відповідних сферах органами, що здійснюють державне регулювання у сфері природних монополій [128].

Таким чином, наявність ознак суб'єкта природної монополії є підставою для включення такого підприємства до зведеного переліку суб'єктів природних

монополій, однак, у випадку відсутності підприємства в зазначеному реєстрі, статус суб'єкта природної монополії не набувається [156].

Також Порядком передбачено, що внесення суб'єктів природних монополій до зведеного переліку здійснюється Комітетом на підставі реєстрів, отриманих від:

- 1) Міністерства інфраструктури України;
- 2) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;
- 3) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг [128].

Антимонопольний комітет України чітко визначив перелік державних органів, які вносять суб'єктів природних монополій до зведеного переліку. Зазначене положення потребує приведення у відповідність до чинного законодавства, оскільки Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, була ліквідована. Аналогічно була ліквідована Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Зазначена ситуація сприяє правовій невизначеності, і, як наслідок, може стати підставою для визнання внесення до відповідного реєстру суб'єкта природної монополії таким, що не відповідає законодавству, та призвести до втрати відповідного статусу суб'єктом підприємницької діяльності [156].

Зведений перелік суб'єктів природних монополій по факту складають та ведуть лише два органи, а саме, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, та Міністерство інфраструктури України [156].

З моменту отримання правового статусу суб'єктів природних монополій суб'єкти господарювання виконують додаткові обов'язки, які, зокрема, передбачені ст. 10 Закону України «Про природні монополії» [148]. Так, суб'єкти природних монополій зобов'язані, у тому числі, дотримуватися

встановленого порядку ціноутворення, стандартів і показників безпеки та якості товару, а також інших умов та правил здійснення підприємницької діяльності, визначених у ліцензіях, вести окремий бухгалтерський облік, забезпечувати послугами споживачів, надавати регулятору запитовану інформацію, надавати регулятору доступ до приміщень, земельних ділянок та документів, забезпечувати надання технічних умов [148].

Норма, вміщена у ст. 10 є, по суті, відсильною, оскільки посилається на обов'язки, передбачені певними порядками, стандартами та іншими умовами, що визначені ліцензіями. Її положення спрямовані на збалансування інтересів споживачів та суб'єктів природних монополій, а також на збереження конкуренції. Монопольне становище суб'єкта природних монополій не має перешкоджати реалізації загальних принципів економічної діяльності. Також суб'єкт природних монополій зобов'язаний не лише надавати інформацію, але й забезпечувати доступ до такої інформації. При чому доступ зовсім не обмежується документами, він також поширюється на об'єкти, устаткування та земельні ділянки, що є у власності або у користуванні суб'єкта природних монополій, які використовуються у діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Також положення Закону дозволяють налагодити більш тісну співпрацю з органами місцевого самоврядування під час реалізації завдань, особливо тих, що пов'язані з публічним інтересом, оскільки взаємодія органів місцевого самоврядування та суб'єктів природних монополій безпосередньо стосується інтересів суспільства. Забезпечення надання технічних умов щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва у порядку та строки, встановлені законодавством є необхідним на стадії реалізації співпраці суб'єктів природних монополій з державними органами та органами місцевого самоврядування. Зазначена норма також має відсилочний характер, та має виконуватися відповідно до законодавства, а не за рішенням державних органів або органів місцевого самоврядування.

Коло обов'язків суб'єктів природних монополій не обмежується згаданим Законом. Вони передбачені в різних нормативно-правових актах, і, як правило, сформульовані невичерпним чином.

У ч. 2 ст. 10 Закону України «Про природні монополії» передбачений обов'язок суб'єктів природних монополій, який вказує на призначення усієї їх діяльності. Так, суб'єкти природних монополій не можуть вчиняти дії, які призводять або можуть призвести до неможливості виробництва (реалізації) товарів, щодо яких здійснюється регулювання відповідно до цього Закону, або до заміни їх іншими товарами, не однаковими за споживчими характеристиками [148]. Гарантуючи суб'єкту підприємницької діяльності монопольне становище на законодавчому рівні, держава також вимагає від суб'єкта природних монополій забезпечити виробництво певних товарів. На нашу думку, така норма пов'язана з тим, що діяльність суб'єктів природних монополій становить публічний інтерес, а отже, для його забезпечення допустимим є втручання адміністративних органів у, визначених законодавством, межах [156].

Проведений аналіз законодавчого визначення базових дефініцій у сфері регулювання природних монополій дає підстави оцінити їх як такі, що відображають економічну сутність природних монополій, суб'єктів природних монополій та суміжних ринків. Між тим, як ми вже зауважували, і як впливає зі змісту закону, їх юридичний статус безпосередньо залежить від визначення державою сфер функціонування природних монополій та суміжних ринків, а також дій уповноважених органів щодо віднесення відповідних суб'єктів господарювання до зведеного переліку суб'єктів природних монополій.

Необхідним є відокремлення діяльності суб'єкта природної монополії від концесії. Хоча на перший погляд деякі сфери економіки можуть мати спільні ознаки, як для концесії так і для природних монополій, все ж це кардинально різні поняття. Р. А. Джабраїлов до ознак концесії відносить, у тому числі, наступні:

- 1) об'єктом концесії виступає нерухоме майно, вилучене з вільного господарського обігу та яке використовується для громадських потреб;
- 2) об'єкт концесії залишається у власності держави та територіальних громад; концесія надається у договірній формі; оплатність та строковість концесії;
- 3) економічною метою концесії є залучення інвестицій [61, с. 29].

Основним критерієм, за яким можливо відокремити регулювання природних монополій від концесії є саме договірний характер концесії, у той час, як відносини між органами виконавчої влади та суб'єктами природної монополії є суто адміністративними.

Крім того, законодавець, встановлюючи у ст. 5 Закону сфери діяльності суб'єктів природних монополій, не завжди додержується критеріїв, передбачених ним же самим у визначенні природних монополій [148]. Так, наприклад, ознака істотного зменшення витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва навряд чи може бути застосована до управління повітряним рухом або спеціалізованих послуг у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах. Критерієм віднесення ринків у сфері надання названих послуг до природних монополій, скоріше, є особливий публічний інтерес, особливі вимоги та ризики, пов'язані з відповідною діяльністю.

Відтак, пропонуємо вдосконалити законодавче визначення природної монополії, виклавши його в такій редакції: «природна монополія – це стан товарного ринку у визначених державою сферах, що представляють особливий суспільний (публічний) інтерес, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції, а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому

товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)».

Головними ознаками природної монополії відповідно до українського законодавства слід вважати:

1) вищу ефективність у задоволенні попиту на ринку за умови відсутності конкуренції;

2) незамінність у споживанні товарів (послуг), що виробляються суб'єктами природних монополій;

3) низький рівень впливу ціни на попит;

4) технологічні особливості виробництва, які полягають у істотному зменшенні витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва;

5) надання внаслідок особливого суспільного інтересу державними органами особливого статусу суб'єктам природних монополій, що виражається у включенні їх до відповідного переліку, покладенні додаткових обов'язків та застосуванні особливого режиму адміністративного регулювання їхньої діяльності.

Визначення суб'єкта природної монополії потребує доповнення вказівкою на надання суб'єкту господарювання такого статусу внаслідок рішень уповноважених державних органів, що ставить його в особливі умови і створює для нього відповідний правовий режим діяльності. Отже, доцільно в законі визначити суб'єкта природної монополії як суб'єкта господарювання, який виробляє (реалізує) товари або надає послуги на ринку, що перебуває у стані природної монополії, і включений уповноваженими органами держави до зведеного переліку суб'єктів природних монополій.

Завершуючи розгляд поняття природних монополій, зауважимо, що низка сучасних західних вчених досить негативно ставиться до концепції природних монополій, вважаючи їх пережитком минулого і перешкодою для економічного

розвитку в 21 столітті [11]. Зокрема, вказується, що такі сфери, як постачання електричної енергії, кабельне телебачення, послуги телефонії тощо перестають бути природними монополіями і все більше зазнають впливу конкуренції через технологічні зміни. Відтак держави перестають надавати таким ринкам особливий статус [11, с. 57-58]. Серед аргументів на користь реформування природних монополій у пострадянських країнах найчастіше висувуються міркування про те, що держава не може бути ефективним управлінцем у сфері регулювання діяльності природних монополій, особливо тоді, коли юридичні особи, що займають монополієне становище на ринку, перебувають у державній власності [189, с. 74].

У тих сферах, де це можливо, доцільним є стимулювання конкурентних засад, в інших – збереження стану природних монополій, які б, за відповідного державного регулювання, забезпечували б високу якість товару, більш низькі ціни та швидке оновлення асортименту товарів і послуг.

1.2. Діяльність суб'єктів природних монополій як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Адміністративно-правове регулювання є, у першу чергу, впливом норм адміністративного права на певні суспільні відносини. Здійснення впливу на ті чи інші відносини є регулюванням з боку того, хто впливає. Пояснюючи термін «регулювання», С. С. Алексєєв пише: «регулювати (у соціальному житті) – означає визначати поведінку людей і їхніх колективів, давати їй напрям функціонування і розвитку, вводити в певні рамки, цілеспрямовано впорядковувати» [33, с. 31].

Автори Юридичної енциклопедії визначають правове регулювання як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх

упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму, головними складовими елементами цього механізму виступають норми права, зафіксовані у законах та інших нормативно-правових актах; юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; власне правові відносини; акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів цих відносин, тобто їх дії в межах приписів правових норм; правові санкції щодо порушників норм права [188, с. 40-41]. А. В. Малько пропонує під механізмом правового регулювання розуміти систему правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення законних інтересів суб'єктів права [91, с. 726].

М. Ю. Осіпов розглядає правове регулювання як цілісну та ієрархічно структуровану систему, сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою статичних та динамічних елементів. При цьому до статичних елементів автор включає об'єкт, предмет, принципи, цілі, методи, засоби правового регулювання; до динамічних – регламентацію процесу установаження юридичних норм, індивідуальних приписів, що є результатом правозастосування, регламентація суспільних відносин, процесу реалізації прав і обов'язків суб'єкта права, регламентація правозастосування [101, с. 7].

Якщо мова йде про вплив на суспільні відносини за допомогою адміністративно-правового механізму, застосування адміністративно-правових засобів, то, відповідно, таке регулювання є адміністративно-правовим.

В. В. Галунько та О. М. Єщук визначають адміністративно-правове регулювання як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та

держави [51]. У даному визначенні адміністративно-правового регулювання обов'язковою ознакою є наявність спеціальної мети такого регулювання – забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави, тобто забезпечення, в першу чергу, публічних інтересів. Надання суспільних благ та задоволення суспільного інтересу є загальним принципом для сфери публічного управління як такого. Саме такий підхід виражає сутність публічного управління, що не повинно та не може бути направлене на задоволення приватних інтересів.

Державне управління може розглядатися і у широкому значенні, а саме, як цілеспрямовану владно організуючу діяльність усіх гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової, а також публічно-владну діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, яка спрямована на виконання основних цілей, завдань і функцій держави [103, с. 590].

Подібні ж визначення зустрічаємо й в працях інших авторів. Так, В. І. Теремецький дотримується думки, відповідно до якої адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах, з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [182]. Забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах є невід'ємною складовою адміністративних засобів, більше того це є певним критерієм, за яким такі засоби згруповані. Що стосується мети адміністративно-правового регулювання, то вона визначається як підпорядкування суспільних відносин юридично встановленому правопорядку. Охорона та розвиток суспільних відносин в інтересах суспільства і держави є додатковою вимогою. Підпорядкування суспільних відносин

юридично встановленому правопорядку, як і охорона та розвиток суспільних відносин в інтересах суспільства і держави також належать до категорії публічного інтересу.

Заслуговує на увагу визначення адміністративно-правового регулювання як особливого виду правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, обумовлені особливостями його норм. При цьому однією з основних особливостей адміністративного права виступає те, що воно, на відміну від інших галузей права, регулює порядок застосування норм інших галузей права [31, с. 92].

Зазначимо, що питання про об'єкт адміністративно-правового регулювання залишається не досить чітко визначеним у науці адміністративного права. Так, в деяких працях спостерігаємо ототожнення понять «об'єкт адміністративних правовідносин» та «об'єкт адміністративного права», коли обидві вказані категорії використовуються для позначення благ, матеріальних, чи нематеріальних, з приводу яких суб'єкти вступають у відповідні правовідносини [43]. Вважаємо такий підхід принципово невірним і таким, що не відповідає уявленням про об'єкт правового регулювання, сформований в теорії права.

Об'єктом правовідносин, як відомо, є ті реальні соціальні блага, які задовольняють інтереси й потреби людей, і з приводу яких між суб'єктами виникають, змінюються чи припиняються суб'єктивні права та юридичні обов'язки [109, с. 107]. О. М. Куракін слушно вказує, що об'єктом правового регулювання є поведінка й діяльність суб'єкта права, що здійснюється в межах суспільних відносин, а предметом правового регулювання – суспільні відносини, які регулюються через поведінку суб'єктів соціальної взаємодії [84]. Для уточнення відмінностей між предметом і об'єктом правового регулювання

доцільно звернутися до позиції Ю. І. Гревцова, який правильно відмічає, що «предмет – це конкретні області, межі, елементи об'єкта» [55, с. 52].

Таким чином, під об'єктом правового регулювання ми в подальшому будемо розуміти поведінку і діяльність суб'єктів права. Відповідно, до об'єктів адміністративно-правового регулювання слід відносити поведінку і діяльність суб'єктів у сферах, врегульованих адміністративним правом.

Враховуючи, що ефективне функціонування природних монополій є важливим фактором сталого розвитку економіки держави та окремих регіонів, умовою забезпечення різних сфер безпеки держави (в першу чергу, енергетичної), благополуччя громадян, доцільно визначити ті аспекти ринків, які перебувають у стані природної монополії, і які можуть і повинні виступати об'єктами адміністративно-правового регулювання.

В. П. Нагребельний зазначає, що за останні десятиліття представниками української адміністративно-правової науки здійснено значну кількість різнопланових досліджень, пов'язаних зі сферою адміністративно-правового регулювання та реформування публічної адміністрації, правового забезпечення реалізації прав громадян її органами [96, с. 7]. Також дослідник вказує, що це дало можливість сформулювати й обґрунтувати позицію, що до вказаної сфери входять певні групи відносно однорідних суспільних відносин, які складаються у процесі:

1) державного управління та державного регулювання економічної, соціальної, культурної та адміністративно-політичної сфери, реалізації повноважень публічної влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

2) діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративно-правовому порядку прав і

свобод громадян, надання їм та юридичним особам різноманітних адміністративних послуг;

3) внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

4) децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, перерозподілу функцій і повноважень органів публічної адміністрації; 5) реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; б) застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб [96, с. 8].

При спробі співвіднесення вказаних груп суспільних відносин з відносинами, в яких беруть участь суб'єкти природних монополій, вбачаємо, що за своєю сутністю і природою діяльність суб'єктів природних монополій є господарською, а правові відносини, в яких вони беруть участь – господарсько-правовими. Однак, за низкою ознак ця діяльність підпадає під адміністративно-правове регулювання, спрямоване на забезпечення публічного інтересу.

Як правильно зазначає С. Ф. Биконя, державою не передбачені конкурентні відносини там де діє природна монополія, законодавство регулює лише ті господарські відносини, у яких наявне економічно ефективно зосередження виробництва [42, с. 12-13]. У попередньому питанні нами було з'ясовано, що суб'єктом природної монополії є суб'єкт господарювання, який виробляє (реалізує) товари або надає послуги на ринку, що перебуває у стані природної монополії, і включений уповноваженими органами держави до зведеного переліку суб'єктів природних монополій. Відтак, діяльністю суб'єкта природної монополії є виробництво та реалізація товарів або надання послуг на ринку, що перебуває у стані природної монополії. Виробництво та реалізація

товарів споживачам або іншим суб'єктам господарських правовідносин є, за своєю сутністю, економічними відносинами. Водночас, зазначені економічні відносини за умови їх належного впорядкування та ефективної реалізації, можуть вважатися певним соціальним благом, яке забезпечує належне існування суспільства та функціонування держави.

Діяльність суб'єкта природної монополії виступає об'єктом адміністративно-правового регулювання у частині державного управління та державного регулювання цієї діяльності з метою забезпечення публічного інтересу. Крім того, безпосередньо стосується ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, діяльності органів публічної адміністрації, їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративно-правовому порядку прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність.

Як було зазначено нами вище, набуття статусу суб'єкта природних монополій не є автоматичним у результаті зайняття господарською діяльністю у сфері природних монополій або на суміжних ринках. Зазначений статус з'являється у результаті включення підприємства до зведеного переліку суб'єктів природних монополій. Включення підприємства до такого переліку є наслідком реалізації владних повноважень державними органами. Діяльність суб'єкта природної монополії здійснюється у результаті адміністративного встановлення факту – визнання суб'єкта господарювання суб'єктом природної монополії шляхом внесення до державного реєстру.

Задоволення попиту на товари або послуги на ринку, що перебуває у стані природної монополії, є суспільною потребою. Незважаючи на те, що задоволення попиту реалізується у різних сферах економіки, для природної монополії вирішальним фактором є певний стан ринку. Цей стан, а саме, наявність лише одного постачальника на ринку, з одного боку, та стратегічна

значущість товарів (послуг), що на ньому реалізуються, з іншого, створює передумови для зловживань і несе на собі значну частину тих ризиків, що і відсутність конкуренції взагалі. Відтак, ринок у стані природної монополії об'єктивно вимагає більшого ступеня управлінського впливу, ніж конкурентні ринки.

Природна монополія, будучи за своєю сутністю економічним явищем, водночас, має і юридичну форму. Вона, як зазначає Є. Н. Єріна, виступає юридичною категорією. Наявність елемента державного регулювання характеризує її як самостійне публічно-правове явище, яке може розглядатися з застосуванням концепції спеціальних адміністративно-правових режимів. Дослідниця доходить висновку, що природна монополія – це спеціальний адміністративно-правовий режим, який діє в певному сегменті економічної структури ринку, де розвиток конкуренції неможливий через особливі властивості товарів (послуг), технологічної унікальності інфраструктури, позитивного ефекту, обумовленого масштабом виробництва [66, с. 10]. При цьому ефективність функціонування природної монополії, а, отже, і забезпечення публічного інтересу, великою мірою досягається завдяки державному регулюванню.

Предмет і принципи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій знайшли своє безпосереднє відображення у Законі України «Про природні монополії». Відповідно до ст. 8 цього Закону предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є: ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; доступ споживачів до товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; інші умови здійснення підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством [148].

Згідно зі ст. 9 встановлюються принципи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Ними виступають:

1) гласність та відкритість процедур регулювання; адресність регулювання, його спрямованість на конкретний суб'єкт природної монополії; самоокупність суб'єктів природних монополій;

2) стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них; забезпечення захисту прав споживачів; підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії шляхом застосування стимулюючого регулювання [148].

Вказані принципи мають важливе значення для регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, однак їхній перелік не є повним і потребує певного оновлення, про що більш детально буде сказано у розділі третьому цієї роботи.

Підбиваючи підсумок сказаному, зазначимо, що діяльність суб'єктів природних монополій є об'єктом адміністративно-правового регулювання за такими ознаками:

1) наявність спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють відносини саме у сфері функціонування природних монополій, що вказує на цілеспрямованість нормотворчості стосовно досліджуваної сфери;

2) законодавче закріплення повноважень органів публічної адміністрації щодо визнання статусу суб'єктів природних монополій, регулювання цін і тарифів на ринках, що перебувають у стані природної монополії, забезпечення недискримінаційного доступу споживачів до товарів (послуг) суб'єктів природних монополій, застосування заходів відповідальності за допущені правопорушення;

3) виокремлення спеціального адміністративно-правового режиму господарської діяльності на ринках, де конкуренція неможлива, або недоцільна з огляду на потреби задоволення публічного інтересу.

При цьому під адміністративно-правовим регулюванням діяльності суб'єктів природних монополій ми розуміємо сукупність адміністративно-правових засобів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування ринків, де конкуренція неможлива, або недоцільна, у визначених законодавством сферах з метою забезпечення публічного інтересу.

1.3. Система і повноваження органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

У юридичній науці система органів державної влади розглядається через призму поняття апарату державного управління. Вказаний підхід обумовлений розвитком науково-теоретичних поглядів, формуванням ринкової економіки, зміною ролі держави у регулюванні економічних і соціальних відносин та поступовим впровадженням концепції надання адміністративних послуг. Як зазначає В. Б. Авер'янов, в організаційно-правовому дослідженні виконавчої влади її суб'єкт, якщо узагальнити підхід, може бути розглянутий, як «апарат державного управління». Науковець вказує, що апарат державного управління являє собою складну систему органів виконавчої влади (їх інша поширена назва – органи державного управління) [26, с. 19].

Отже, для позначення одного і того ж явища у науці адміністративного права застосовуються обидва поняття – «апарат державного управління» та «суб'єкт виконавчої влади». На нашу думку, у цих поняттях все ж таки може бути визначена відмінність. Під суб'єктом виконавчої влади можна розуміти як апарат державного управління в цілому, так і його відокремлені складові – державні органи, що належать до виконавчої гілки влади.

Визначення системи органів виконавчої влади, як таке, відсутнє в Конституції України, на відміну від інших гілок влади, визначення яких є досить конкретним (відповідно до ст. 75 Основного закону єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, а згідно з ч. 1 ст. 124 правосуддя в Україні здійснюють виключно суди). Це пояснюється особливостями та сутнісним спрямуванням виконавчої влади на здійснення державного управління, що вимагає динамічності і пристосування до змінних умов і потреб управлінської діяльності. У той же час, Конституція містить загальні вимоги, які дозволяють визначити природу виконавчої влади, а, відтак, – у повній мірі окреслити систему органів, які її здійснюють та забезпечують адміністративно-правове регулювання, у тому числі, і у сфері діяльності природних монополій.

Так, згідно зі ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [79]. Отже, можна стверджувати, що вказана система, тобто множина взаємопов'язаних елементів, являє собою вертикаль, яка починається з Кабінету Міністрів України, а Уряд є головним організатором, регулятором та керівником усієї системи.

Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [79]. Дана норма вказує, що Кабінет Міністрів України також є системоутворюючим елементом, який є одночасно частиною системи та її генератором. Правила формування і взаємодії системи закладені у Конституції України та відповідних Законах. Однак, вказана система має можливість розвиватись та формуватись із середини, зважаючи на встановлені обмеження та вимоги.

Система органів виконавчої влади будується за принципом поділу на органи загальної та спеціальної компетенції; вищий орган виконавчої влади (Кабінет Міністрів України), центральні органи та органи виконавчої влади на

місцях. Так, відповідно до ст. 118 Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [79].

Таким чином, Конституцією України передбачено систему органів виконавчої влади, яка складається з Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Створення органу виконавчої влади на підставі закону, який суперечить положенням Конституції України, не повинно допускатися.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [153] визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 вказаного Закону, систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. В цій же статті зазначено, що система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України [153]. Елементи системи, по суті, об'єднані у дві значні групи, взаємодія та взаємозв'язок яких має переслідувати єдину мету, а саме – реалізацію державної влади, у тому числі відповідне регулювання господарської діяльності.

Згідно з ч. 1 ст. 5 вказаного Закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади можуть бути утворені, реорганізовані та ліквідовані Кабінетом Міністрів України.[153]. Зазначене положення вказує на те, що жоден інший державний орган, ані Президент України, ані Верховна Рада України, не наділені правом формування системи органів виконавчої влади, якщо інше не зазначено в Конституції України.

Органи виконавчої влади можуть розумітися у якості так званого управлінського апарату або органів державного управління. Однак не завжди ці поняття ототожнюються. Так під управлінським апаратом може розумітися як

система в цілому, так і її внутрішня структура, а органи виконавчої влади – загальна назва елементів такої системи. Тобто, органи виконавчої влади лише після встановлення між ними зав'язків задля виконання завдань і функцій держави можуть уособлювати собою управлінський апарат.

Управлінський апарат є соціальною системою у вигляді складної системи органів. В. Б. Авер'янов зазначив, що саме поняття «система органів» має троїсту природу походження смислового змісту. По-перше, фіксується відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. Так, наприклад, органи управління в комерційному приватному підприємстві, об'єднанні громадян та інших недержавних організаціях не включається в «систему органів». По-друге, визначається суб'єктний склад даної системи. Склад визначений законодавством України та не може бути розширеним або звуженим, без відповідних нормативно-правових змін. По-третє, наявність певних ознак, притаманних соціальним системам, а саме: єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [28, с. 9].

Функціональне призначення органів виконавчої влади полягає у реальному втіленні в життя законів та інших нормативних актів держави. Єдність вказаного цільового призначення виражається в тому, що воно стосується усіх органів виконавчої влади.

Як нами вже зазначалося, суб'єкти природних монополій мають особливий статус, який, проте, не замінює статусу суб'єкта підприємницької діяльності, а існує паралельно. Так, суб'єкти природних монополій зобов'язані дотримуватися обов'язків, які на них покладено, як на суб'єктів підприємницької діяльності. У той же час, все, що стосується діяльності у сферах природних монополій має окремий спеціальний режим регулювання.

Відповідно система органів виконавчої влади, яка здійснює адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері енергетики та комунальних послуг, також врегульована спеціальним законодавством.

Так, згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природні монополії», національні комісії регулювання природних монополій здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій [148].

Таким чином, законом чітко передбачено, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій покладено на окремий орган. Не зазначено статус вказаного органу, як державного, але прямо вказано, що такий орган здійснює державне регулювання. Відсутність чіткого визначення статусу та порядку створення призводить до роздвоєння системи органів виконавчої влади та створення паралельних структур, що може негативно відобразитись на управлінській діяльності загалом.

У абз. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природні монополії» вказано, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть здійснювати державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у випадках, встановлених законом [148]. Вказане положення містить виняток із загального правила щодо державного регулювання національними комісіями природних монополій. З метою державного регулювання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідне внесення змін до наявних законів або прийняття окремого нового закону. Також, це свідчить про те, що законодавець хоча й не напругу, але все ж таки відокремив національні комісії регулювання природних монополій від системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [157].

Як видно з наведених законодавчих положень, для державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій утворюються спеціальні органи. Крім того таку регуляторну діяльність можуть реалізовувати

і інші державні органи у випадках прямо передбачених законом, а також органи місцевого самоврядування. Останні, не будучи органами державної влади, фактично можуть отримувати повноваження щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, знову ж таки, лише у випадках, прямо встановлених законом.

Розпочнемо розгляд системи і повноважень органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, саме з органів місцевого самоврядування.

У абз. 6, ч. 1, ст. 10 Закону України «Про природні монополії» повноваження місцевого самоврядування виражаються через відповідний обов'язок суб'єкта природної монополії, а саме, – надавати на вимогу органів місцевого самоврядування інформацію про наявні потужності із забезпечення об'єктів будівництва та інженерні мережі (споруди) [148].

Більше того, органи місцевого самоврядування отримали додаткові обов'язки, які, у свою чергу, витікають із повноважень національних комісій регулювання природних монополій. Відповідно до абз. 1, ст. 14 Закону України «Про природні монополії» комісії мають право отримувати від суб'єктів природних монополій, органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадових осіб інформацію, необхідну для здійснення покладених на них функцій [148].

Тобто, зазначений Закон залишив за місцевим самоврядуванням певну інформаційну функцію, не надаючи інших засобів адміністративно-правового регулювання. Вказана норма чітко вказує на перерозподіл повноважень, у результаті якого відбувається значне звуження останніх у органів місцевого самоврядування та збільшення у національних комісій.

Подібна ситуація склалась і у взаємодії між Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) та органами місцевого самоврядування. Відповідно до абз. 2,

п. 2, ч. 2, ст. 6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» НКРЕКП уповноважена одержувати безкоштовно відповідні документи, статистичну та іншу інформацію, визначену законодавством, від органів виконавчої влади різного рівня та органів місцевого самоврядування [112].

Одним з найбільш дієвих засобів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій виступає процедура встановлення та визначення цін і тарифів. Однак органи місцевого самоврядування є доволі обмеженими у його використанні. Відповідно до пп. 2, п. «а», ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування» до повноважень зазначених органів належить, у тому числі, встановлення тарифів на побутові, комунальні, транспортні та ніші послуги. При цьому додатково зазначено виняток із вказаної норми, відповідно до якої органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на комунальні послуги, крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, послуги з постачання гарячої води, які встановлюються НКРЕКП [138].

Отже, законодавець, по суті, обмежив та звужив повноваження відповідних рад на користь виконавчої влади. Зазначений підхід вказує на посилення державного впливу у відповідних сферах. Спостерігається певна централізація, яка має на меті замикання усіх ланок на єдиному органі управління. З одного боку, це має покращити сам процес управління та контролю, а з іншого, – може позбавити систему гнучкості та створити загрозу зловживань з боку уповноважених осіб. На нашу думку, такий підхід, все ж таки, має більше недоліків, аніж переваг з огляду на монопольне становище постачальників теплової енергії та надавачів послуг централізованого водопостачання. Ефективне регулювання тарифів може бути досягнуто лише за умови забезпечення відкритості і прозорості процедур, а також при врахуванні

регулятором специфіки, наявної в окремих регіонах чи територіальних громадах.

У цьому аспекті слушною видається думка П. О. Яковлєва, який пропонує створити регіональні представництва такої НКРЕКП, які мають здійснювати контроль у сфері надання житлово-комунальних послуг взагалі, а не тільки з питань розміру тарифів. При цьому, на думку автора, встановлювати тарифи мають органи місцевого самоврядування [189, с. 144]. Думається, в умовах децентралізації передача зазначених повноважень органам місцевого самоврядування є доцільним рішенням. По-перше, ці органи, як ми вже зазначили, більшою мірою здатні врахувати місцеві потреби і особливості, по-друге, вони мають ресурси у відповідних бюджетах задля надання, у разі необхідності, дотацій на виробництво і постачання теплової енергії чи діяльність із централізованого водопостачання.

Також, відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг належить, у тому числі, затвердження норм споживання комунальних послуг; встановлення одиниці виміру обсягу наданих послуг з поводження з побутовими відходами та інше [116].

Розглянемо, наскільки ці повноваження органів місцевого самоврядування все ж можуть розповсюджуватись на діяльність суб'єктів природних монополій. У ч. 1, ст. 10 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено, що саме за домовленістю сторін мають бути встановлені ціни та тарифи на житлово-комунальні послуги. У той же час, зазначено, що таке правило не розповсюджується на випадки, коли ціни та тарифи є регульованими відповідно до закону. У такому разі ціни та тарифи мають бути визначені уповноваженими державними органами або органами місцевого самоврядування [116].

У той же час, відповідно до ч. 1, ст. 8 Закону України «Про ціни та ціноутворення», чітко визначено, що діяльність суб'єктів природних монополій

та суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках є сферою державної цінової політики, яка реалізується відповідно до законодавства про природні монополії та інших законів України [154]. Законодавство про природні монополії відводить окрему роль НКРЕКП, яка формує цінову політику та тарифи у сфері енергетики та комунальних послуг [145].

Отже, за органами місцевого самоврядування залишаються загальні функції, які опосередковано стосуються суб'єктів природних монополій. При цьому місцеве самоврядування позбавлене найвпливовіших засобів адміністративно-правового регулювання господарської діяльності, а саме, ліцензування та встановлення цін та тарифів. Зазначені засоби регулювання можуть бути використані лише у випадку, якщо суб'єкт природної монополії не входить до сфери регулювання, яка віднесена до компетенції НКРЕКП. Однак, у такому разі зазначений суб'єкт повинен діяти поза межами природної монополії.

Органи місцевого самоврядування при регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій у сфері енергетики та комунальних послуг затверджують норми споживання комунальних послуг; сприяють надходженню інвестицій у сфері теплопостачання; встановлюють місцеві податки і збори.

Закон України «Про природні монополії» передбачає можливість делегування функцій державного управління діяльності суб'єктів природних монополій, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, якщо така діяльність направлена на задоволення потреб окремого регіону [148].

Вказане положення, по-перше визначає, що діяльність суб'єктів природних монополій може бути вужчою за потреби усієї держави; по-друге, допускається делегування повноважень з обмеженням за територією; по-третє,

делегування повноважень може бути здійснено безпосередньо національними комісіями регулювання природних монополій [157].

У науці делегування повноважень визначають як адміністративно-правовий інститут, зміст якого становлять правовідносини передачі публічних адміністративних повноважень суб'єкта делегування іншому учаснику цих правовідносин на визначений строк з наданням ресурсного забезпечення, відповідними контрольними-наглядовими обмеженнями та відповідальністю, що здійснюється у формі договору чи адміністративного акту [183, с. 129].

Однак можливості щодо делегування повноважень місцевим державним адміністраціям вичерпним чином визначені в законі. Так, здійснювати таке делегування може Кабінет Міністрів України, що зафіксовано у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [139]. Цей же Закон передбачає, що місцеві ради також вправі делегувати свої повноваження місцевим державним адміністраціям. Таким чином, делегування національними комісіями регулювання природних монополій своїх повноважень Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям можливе за двох умов:

по-перше, рішення щодо делегування повноважень має прийняти Кабінет Міністрів України;

по-друге національні комісії регулювання природних монополій мають бути органом виконавчої влади вищого рівня [157].

Також, до системи органів, що регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, належить Антимонопольний комітет України. Це підтверджується положеннями Закону України «Про природні монополії» [148]. Однак Антимонопольний комітет України здійснює лише контрольну функцію, яка обмежена реалізацією державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій та, відповідно, компетенцією зазначеного органу [110].

Правовий статус та повноваження Антимонопольного комітету України визначено Законом України «Про Антимонопольний комітет України» [110]. Ним передбачено, що Антимонопольний комітет України однозначно є державним органом, однак має спеціальний статус. Забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності є метою діяльності Антимонопольного комітету України. Також вказано, що особливість спеціального статусу Антимонопольного комітету України визначається наступними чинниками, а саме:

- 1) завданнями;
- 2) повноваженнями;
- 3) роллю у формуванні конкурентної політики;
- 4) особливим порядком призначення та звільнення членів апарату управління [110].

Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України [110]. Отже, цей орган напряму залежить від Президента України. Призначення Голови Антимонопольного комітету також здійснюється за поданням Голови держави відповідно до положень Конституції України.

Антимонопольний комітет України є самостійним у питанні створення власної системи органів [110]. Такий підхід має забезпечити можливість самостійно формувати структуру на загальнодержавному рівні, керуючись необхідністю. Антимонопольний комітет України і його територіальні відділення становлять систему органів Антимонопольного комітету України, яку очолює Голова Комітету. Зазначена система органів є централізованою, що, з одного боку сприяє оперативності і чіткості її функціонування, з іншого, – створює певні ризики через зменшення гнучкості під час прийняття рішення та залежності всієї структури від дій та рішень однієї особи – Голови Комітету, який у свою чергу, по суті, є підконтрольним Президенту України [157].

Окремим органом, який може здійснювати адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є центральний орган виконавчої влади з питань формування політики у відповідній галузі та центральний орган виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної цінової політики. Таке положення передбачене Законом України «Про природні монополії» [148]. Повноваження такого органу націлені на обмеження діяльності національних комісій регулювання природних монополій, оскільки саме за його погодженням останні вправі застосувати стимулююче регулювання у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії. Зазначені повноваження, хоча й опосередковано, стосуються діяльності суб'єктів природних монополій у сфері енергетики та комунальних послуг. Вказані адміністративні повноваження стосуються лише тих підприємств, які виробляють одночасно електричну та теплову енергію, до яких у більшості відносяться теплоелектроцентралі.

Щоб з'ясувати якому органу виконавчої влади належить формувати політику у відповідній галузі, необхідно проаналізувати останні зміни в законодавстві. Так, відповідно до п. 12, Розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про ринок електричної енергії» [151] Кабінет Міністрів України вправі надати певну обмежену в часі підтримку виробникам, що здійснюють комбіноване виробництво електричної та теплової енергії на теплоелектроцентралях, для проведення їх реконструкції та/або модернізації. Однак така підтримка повинна мати «точковий» характер [151].

Застосування заходів державної підтримки належить компетенції Кабінету Міністрів України. Уряд має визначити відповідний центральний орган виконавчої влади, який реалізуватиме відповідний адміністративно-правовий засіб регулювання.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829 [60] впроваджено зміни в системі центральних органів виконавчої влади,

які стосуються, у тому числі, й органів, що забезпечують державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України згідно з цією постановою підлягає реорганізації шляхом приєднання до Міністерства енергетики та захисту довкілля України. Однак, на момент написання цієї роботи Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України [125] зберігає свою чинність до прийняття відповідного нормативного документу про новостворене Міністерство енергетики та захисту довкілля. Відповідно до згаданої вище постанови Уряду Міністерство енергетики та захисту довкілля є правонаступником Міністерства енергетики та вугільної промисловості. Тож, на нього покладається формування та впровадження державної політики, у тому числі, в електроенергетичному, нафтогазовому та нафто-газопереробному комплексах, а також забезпечення формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання.

Таким чином, Міністерство енергетики та захисту довкілля є також органом, який опосередковано здійснює регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. У цій частині його діяльність продовжує регулюватися Положенням про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України.

Відповідно до Положення перед Міністерством поставлено низку завдань, виконання яких може стосуватися діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг, а саме, формування та здійснення державної політики у паливно-енергетичному комплексі та під час нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання [125].

Чільне місце у системі органів, що регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, належить національним комісіям регулювання природних монополій.

Відповідно до положень Закону України «Про природні монополії» національні комісії регулювання природних монополій є державними

колегіальними органами. Тобто, Закон, по-перше, визнає їх окремими державним органами. По-друге, важливо зауважити, що законом передбачено не один такий орган, оскільки зазначено назву у множині [148]. Однак немає жодного положення, ні в цитованому Законі, ні в інших законодавчих актах, яке б вказувало на їх взаємодію та взаємозв'язок. Отже, ми можемо лише констатувати, що визначено можливість створення декількох національних комісій, у залежності від конкретних управлінських потреб. При цьому потенційно кількість таких органів не є обмеженою.

Порядок утворення національних комісій регулювання природних монополій також визначено Законом [148], відповідно до якого останні утворюються та ліквідуються Президентом України. Однак специфіка правового становища національних комісій ускладнюється тим, що в подальшому вони повністю мають підпорядковуватись Голові держави, та, водночас, бути підзвітними Верховній Раді України. Положення, на підставі яких мають діяти Комісії також затверджуються Президентом України.

Зазначені повноваження Президента України прямо не передбачені Конституцією України, що викликає сумніви в конституційності норм, які регламентують порядок створення і функціонування національних комісій.

У випадках, передбачених положеннями про національні комісії, вони можуть створювати територіальні органи та, відповідно, їх ліквідувати. Однак, на момент написання дисертаційної роботи, жодного положення прийнято не було. Національні комісії вправі утворювати власні територіальні органи, приймаючи відповідне положення самостійно. Разом з власними територіальними органами, національна комісія становить відповідну систему органів, яку очолює Голова такої комісії. Таким чином, національні комісії регулювання природних монополій здатні формувати власну розгалужену системо-утворюючу структуру, яка може існувати паралельно та незалежно від інших гілок влади [157].

Національна комісія регулювання природних монополій, як вже зазначалось є колегіальним органом. Вона утворюється у складі Голови комісії та шести членів комісії [148]. Незважаючи на колегіальність органу, відсутня можливість обрання Голови членами комісії, також невизначеними є порядок і процедура прийняття рішень комісією. Виникають питання щодо того, який кворум необхідний для ухвалення рішення. Відповідальність комісії також не визначена законодавством достатньо. Наразі відсутні підстави для розмежування відповідальності самого органу та персональної відповідальності кожного окремого члена комісії. Виходячи з аналізу законодавства, можна зробити висновок, що усі зазначені питання мають бути визначені відповідним положенням. Без вирішення та нормативного врегулювання вказаних питань статус національних комісій залишається невизначеним.

В Україні мало місце кілька спроб створення і запуску діяльності національних комісій відповідно до Указів Президента України. Наразі більш менш успішно функціонує Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, створена на підставі Указу Президента України від 23 листопада 2011 року [146].

У той же час, законодавець передбачає наявність паралельного органу – НКРЕКП, що регулює діяльність суб'єктів природних монополій і, за відсутності інших спеціально уповноважених органів, є основним суб'єктом державного регулювання у досліджуваній сфері відносин. При чому зазначений орган має майже тотожне найменування з національними комісіями регулювання природних монополій, тому на перший погляд видається, він є однією з національних комісій відповідно до Закону України «Про природні монополії». Однак при аналізі законодавства стає зрозумілим, що положення, які регулюють повноваження національних комісій та положення, які регулюють повноваження вказаного органу ніяким чином не перетинаються.

У Законі України «Про природні монополії» НКРЕКП згадується тільки один раз. Так, ч. 3 ст. 2 Закону України «Про природні монополії» передбачено, що «дія положень розділу III цього Закону не поширюється на національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [148].

Знаковим є те, що розділ III Закону України «Про природні монополії» визначає порядок утворення, функціонування, забезпечення та ліквідації відповідних комісій [148].

Таким чином, НКРЕКП не є національною комісією регулювання природних монополій та не входить до їх структури. Діяльність НКРЕКП регулюється окремим Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [145]. По суті Законом у 2016 році було передбачено створення нового окремого органу, який має здійснювати державне регулювання. Не зважаючи на те, що статус та повноваження національних комісій визначені не повністю, а де-факто вони взагалі не створені, законодавець приймає окремий закон, яким визначено статус та повноваження НКРЕКП. Подальше розширення нормативно-правової бази щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг відбувається лише у питаннях, пов'язаних саме з НКРЕКП.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» НКРЕКП є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг [145].

НКРЕКП є державним органом, однак, на даний момент, відповідно до законодавства, неможливо визначити місце НКРЕКП у системі органі

виконавчої влади. Питання незалежності НКРЕКП не відповідає положенням Конституції України, про що буде зазначено далі. НКРЕКП є колегіальним органом, отже його рішення мають прийматися членами такої комісії, але з іншого боку НКРЕКП підконтрольна Президенту України, що зводить унівець усі позитивні риси колегіальності.

Також Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» зазначено, що НКРЕКП є юридичною особою публічного права [145]. Законодавець поєднав статус державного органу та юридичної особи публічного права. НКРЕКП як державний орган вправі створити іншу юридичну особу публічного права своїм розпорядчим актом. Це призведе до ситуації, коли одна юридична особа публічного права створює іншу юридичну особу публічного права [157].

НКРЕКП так само, як і національні комісії, здатна формувати власну розгалужену системоутворюючу структуру, територіальні органи якої діють відповідно до положень, які у свою чергу затверджуються НКРЕКП.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [145], чітко визначено, що саме НКРЕКП здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Принциповим є те, що відсутнє будь-яке згадування природних монополій, отже регуляторна діяльність НКРЕКП розповсюджується на будь-яку діяльність господарюючих суб'єктів у сфері енергетики та комунальних послуг.

Ідея створення національних комісій регулювання природних монополій була закладена ще у першій редакції Закону України «Про природні монополії» [148], однак їхній правовий статус і порядок створення викликали низку питань, що особливо загострилися після внесення змін до Конституції України і втрати Президентом України низки повноважень у сфері реалізації виконавчої влади. У

2007 році Указом Президента України була схвалена Концепція вдосконалення державного регулювання природних монополій [136]. Цей документ не вирішував проблему визначення місця національних комісій в системі органів виконавчої влади, оскільки передбачав, що члени комісії мають призначатися на посаду на паритетних засадах Президентом України та Верховною Радою України, а голова комісії – Верховною Радою України за поданням Президента України. Більше того, Концепція декларувала необхідність внесення змін до Конституції України у частині статусу і порядку формування комісій. Відповідні зміни з часу прийняття Концепції внесені не були, а законодавчий підхід до регулювання в цій сфері неодноразово піддавався критиці науковцями [185]. Так, Р. С. Мельник та Є. В. Петров слушно зауважують, що без відповіді на питання про те, до якої гілки влади належать національні комісії неможливо зрозуміти їхнє місце в системі органів державної влади, від якого залежить і їхня компетенція, і особливості взаємодії з органами інших гілок влади, питання відповідальності тощо [92, с. 9]. З одного боку, функції і повноваження, якими наділяються національні комісії, свідчать про необхідність їх віднесення до органів виконавчої влади. З іншого боку, вони не є ні підпорядкованими, ні підзвітними Кабінету Міністрів України.

Ще більш заплутаним виглядає правове становище НКРЕКП, яка, як передбачено ст. 1 Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [145], є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом. Норми, що визначають статус НКРЕКП, стали предметом розгляду Конституційного Суду України. 13 червня 2019 року було ухвалено Рішення Конституційного Суду України [158], яким положення, які регламентують порядок створення цього органу, звільнення і призначення його Голови та членів визнано неконституційними. Зокрема, у цьому Рішенні вказується, що у Конституції України встановлено вичерпний перелік органів державної влади, які є єдиними у державі. Порядок

їх формування та найменування також визначено Конституцією. Також Суд визначив, що існують державні органи, які є елементом певної системи, і у той же час можуть бути змінені. Суд робить висновок, що Основний Закон передбачає обов'язковість існування одних органів державної влади і можливість утворення інших. Відповідно, Суд зауважує: «утворення будь-якого органу державної влади можливе лише суб'єктами та в порядку, передбаченими Конституцією України. Правовий статус новоутвореного органу державної влади має відповідати його функціональному призначенню, меті та завданням діяльності» [158].

Конституційний Суд України наголосив, що утворення державного органу за межами системи, визначеної Конституцією можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону. НКРЕКП ані за статусом, ані за повноваженнями не відноситься до органів законодавчої судової та виконавчої влади, також НКРЕКП не є консультативним, дорадчим або іншим допоміжним органом чи службою при Президентові України. Судді Конституційного Суду України дійшли висновку, що НКРЕКП за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією має ознаки центрального органу виконавчої влади.

Відтак, Конституційний Суд України вирішив, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України, суперечить низці її статей (статі 5-6, 8, ч. 2 ст. 19, ст. 85, 106) [158].

Норми, що закріплюють повноваження Президента України щодо призначення членів НКРЕКП, дострокового припинення їхніх повноважень, повноваження Президента і Верховної Ради України щодо формування

Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП, так само як і положення щодо самостійності і незалежності Комісії, а також заборони втручання у її діяльність, визнані неконституційними. У той же час, абз. 5, ч. 3, ст. 8 Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», який передбачає повноваження Кабінету Міністрів України призначати члена Конкурсної комісії визнано таким, що відповідає Конституції України [158].

Отже, можна однозначно стверджувати, що нинішній склад НКРЕКП сформовано неконституційним шляхом, а порядок формування цього органу або звільнення його членів, як і його підпорядкованість, законодавчо не врегульовані. При цьому залишилися чинними норми Закону, які регулюють організацію роботи НКРЕКП, її компетенцію (за винятком вже згаданих принципів самостійності і незалежності), статус членів.

Недосягнення результату, який був запрограмований нормотворцем, виявляється у тому, що норма права діє, але не з очікуваним результатом; її дія спрямована на ті суспільні відносини, які планувалось врегулювати; у результаті її дії здійснюється трансформація (зміна чи заміна) типу правового регулювання суспільних відносин [176, с. 37].

Конституційний Суд України у своєму Рішенні констатував, що визнання неконституційними відповідних положень Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» тягне за собою появу істотної прогалини у законодавстві стосовно порядку організації діяльності НКРЕКП, що може унеможливити її функціонування та виконання нею завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Відтак, Конституційний Суд України визнав за необхідне відтермінувати втрату чинності цими положеннями до 31 грудня 2019 року для приведення чинного законодавства у цій частині у відповідність із вимогами Конституції України [158].

Слід зауважити, що в попередній практиці діяльності Конституційного Суду України випадки «відтермінування втрати чинності» норм, визнаних неконституційними, відсутні. Ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачає, що закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення [134]. Висловлюється думка, що «практика відтермінування судом втрати чинності нормами значитиме застосування протягом певного часу норм, які існують поза Основним Законом, і може призвести до визнання певних дій неконституційними в майбутньому» [178]. Вказана проблема має конституційно-правовий характер і потребує окремого дослідження, однак навіть сама можливість такого визнання з необхідністю вимагає від законодавця термінового врегулювання статусу НКРЕКП у суворій відповідності до Конституції України.

Цілком погоджуючись з позицією Конституційного Суду України, зауважимо, що цитоване нами Рішення створює передумови для визнання неконституційними також низки положень Закону України «Про природні монополії» [148] у частині утворення та ліквідації національних комісій регулювання природних монополій (ст. 11). У зв'язку з цим нагальною необхідністю є зміна вказаних положень та чітке визначення правового статусу, порядку формування і підпорядкованості як НКРЕКП, так і національних комісій регулювання природних монополій. Вважаємо, що ці органи мають бути однозначно віднесені до виконавчої гілки влади та підпорядковані Кабінету Міністрів України.

Конституцією України передбачено, що Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує центральні органи виконавчої влади [79]. Аналогічних повноважень у будь-яких інших органів державної влади Конституцією не передбачено. Вважаємо за необхідне зазначити, що Президент

України створює для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [79].

На нашу думку, національні комісії регулювання природних монополій, передбачені Законом України «Про природні монополії» [148], та НКРЕКП, визначена відповідним Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [145], не є консультативними, дорадчими або іншими допоміжними органами або службами. Законом чітко визначено, що зазначені органи здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у відповідних сферах.

З огляду на повноваження та завдання, які поставлено перед національними комісіями регулювання природних монополій та НКРЕКП, робимо висновок про те, що вони відносяться до органів виконавчої влади.

На нашу думку, є зайвим відокремлення національних комісій регулювання природних монополій та НКРЕКП. Дроблення єдиного предмету контролю на декілька ділянок, віднесених до юрисдикції різних органів, призводить до різного розуміння сутності, що негативно відображається на ефективності контролю [62, с. 272].

Наявність спеціального закону щодо регулювання природних монополій має лише спонукати до його вдосконалення, а не до прийняття спеціальних законів по відношенню до спеціального закону. Більше того, положення, відповідно до якого Закон України «Про природні монополії» [148] не розповсюджується на НКРЕКП, створює тенденцію до невиправданого нагромадження нормативно-правових актів. За такого підходу при необхідності створення національної комісії у будь-якій сфері також може призвести до виведення останньої поза межі дії законодавства про природні монополії. У такий спосіб не лише порушуються вимоги законодавчої техніки, але й

втрачається сенс у існуванні низки положень законодавства про державне регулювання природних монополій.

Раціональним вирішенням проблеми, на нашу думку, є створення єдиного органу регулювання природних монополій. Національні комісії регулювання природних монополій вже передбачені законодавством. Виділення додаткових органів вважаємо недоречним. Зазначений підхід, по-перше, сприятиме правовій визначеності, по-друге, дозволить уникнути накладення повноважень паралельних органів.

Таким чином, доходимо висновку, що єдиним органом регулювання природних монополій має бути Національна комісія регулювання природних монополій зі статусом органу виконавчої влади, до компетенції якої мають бути віднесені повноваження як НКРЕКП, так і національних комісій, передбачених чинним Законом.

Зважаючи на специфіку завдань і повноважень, орган, що регулює природні монополії, має бути віднесений до центральних органів виконавчої влади. З огляду на те, що більшість функцій органу, що регулює природні монополії, мають складати контрольні-наглядові функції за дотриманням суб'єктами господарювання актів законодавства у сфері регулювання природних монополій, то такий орган виконавчої влади міг би отримати форму інспекції. Однак, враховуючи значне суспільне та державне значення діяльності суб'єктів природних монополій, орган, що регулює природні монополії, повинен мати особливий статус, який би відрізняв його від інших центральних органів виконавчої влади та надав можливість передбачити особливий порядок його створення та формування кадрового резерву.

Кабінет Міністрів України уповноважений на створення органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Саме такий статус, на нашу думку, дозволить врахувати усі особливості, які повинні мати місце у регулюванні природних монополій.

Таким чином, вважаємо за необхідне запропонувати створення Національної комісії регулювання природних монополій як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що здійснює регулювання природних монополій, ухвалити окремий закон про цей орган та внести відповідні зміни до Закону України «Про природні монополії» [148].

Утворення Національної комісії регулювання природних монополій дозволить не порушувати принцип поділу влади та Конституцію України, оскільки такі повноваження Кабінету Міністрів України прямо передбачені Конституцією та законом. Комісії слід надати повноваження утворювати та ліквідувати свої територіальні органи, затверджувати положення про них.

Відмінністю від чинного законодавства має бути положення про те, що Національна комісія самостійно створює департаменти, які мають здійснювати регулювання суб'єктів природних монополій у відповідній сфері. За кожним департаментом мають бути закріплені певні сфери економіки, які відносяться до природних монополій. Отже, територіальні органи повинні мати певну спеціалізацію або мати внутрішній поділ на підрозділи, на кшталт департаментів, та підпорядковуватись напряду керівникам департаментів та Голові Національної комісії регулювання природних монополій.

Така комісія її центральний апарат, департаменти та її територіальні органи мають становити систему органів, яку очолює Голова.

Голова Національної комісії регулювання природних монополій повинен призначатися на посаду та звільнятися з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Комісії з питань вищого корпусу державної служби слід надати повноваження вносити на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду Голови Національної комісії регулювання природних монополій за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Кабінет Міністрів України на основі обґрунтованого подання Голови Національної комісії повинен затвердити кількість заступників Голови відповідно до кількості утворених департаментів.

Створення відповідного департаменту Національної комісії доцільно здійснювати наступним чином. Рішення має затверджувати Голова за погодженням з профільним міністром, який спрямовує та координує діяльність відповідної сфери економіки. У випадку, якщо є необхідність створення одного департаменту для декількох сфер, таке погодження мають надати усі профільні міністри. У будь-якому разі Голова вправі погодити створення будь-якого департаменту з Прем'єр-міністром України без погодження з іншими міністрами.

Державні службовці Національної комісії мають призначатися на посади та звільнятися з посад Головою в порядку, передбаченому законодавством про державну службу. Повинні бути встановлені вимоги для кандидата на посаду Голови Національної комісії. Доцільно передбачити щодо кандидата наявність громадянства України, повної вищої освіти (економічної або юридичної), досвіду роботи на керівних посадах на підприємстві, яке відноситься до середнього або великого, або в органах державної влади не менше трьох років упродовж останніх п'яти років, володіння англійською мовою або однією з інших офіційних мов ЄС. Остання вимога обумовлюється викликами глобалізації, необхідністю міжнародної взаємодії та адаптації державного регулювання у сфері компетенції Національної комісії до стандартів і практики ЄС, які будуть розглянуті нами у третьому розділі цієї роботи.

Необхідним є положення, відповідно до якого обіймати посаду керівника департаменту зможуть особи, які відповідають наступним вимогам:

- 1) кандидат є громадянином України;
- 2) має повну вищу освіту (профільну);

3) має досвід роботи на керівних посадах на підприємстві, яке відноситься до середнього або великого, або в органах державної влади не менше одного року за останні п'ять років;

4) володіє англійською мовою або однією з інших офіційних мов ЄС, у випадку, якщо сфера природної монополії, яка стосується департаменту, передбачає міжнародну взаємодію.

Основними завданнями Національної комісії регулювання природних монополій мають бути:

1) забезпечення безперервності надання послуг суб'єктами природних монополій;

2) створення умов, які направлені на покращення конкуренції;

3) надання державної допомоги суб'єктам природних монополій;

4) збалансування інтересів держави, суспільства та суб'єктів природних монополій;

5) забезпечення публічного інтересу під час здійснення діяльності суб'єктами природних монополій;

6) створення сприятливих умов для залучення інвестицій;

7) унеможливлення будь-якого втручання у діяльність комісії;

8) недопущення під час провадження ліцензованої діяльності здійснення над суб'єктом господарювання контролю резидентами держав, що здійснюють збройну агресію проти України.

Створення окремого та єдиного органу регулювання діяльності суб'єктів природних монополій дозволить запобігти зайвої зарегульованості, досягти правової визначеності та покращити процес державного управління. Можливість без прийняття окремого закону створювати, змінювати та ліквідувати відповідні департаменти єдиного органу регулювання діяльності суб'єктів природних монополій сприятиме гнучкості регулювання та оперативному реагуванню на зміну стану ринку.

Висновки до розділу 1

У першому розділі цього дисертаційного дослідження було запропоновано вдосконалити визначення природної монополії, а саме виклавши його у такій редакції: «природна монополія – це стан товарного ринку у визначених державою сферах, що представляють особливий суспільний (публічний) інтерес, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції, а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)».

Визначено головні ознаки природної монополії відповідно до українського законодавства, а саме:

- 1) вища ефективність у задоволенні попиту на ринку за умови відсутності конкуренції;
- 2) незамінність у споживанні товарів (послуг), що виробляються суб'єктами природних монополій;
- 3) низький рівень впливу ціни на попит;
- 4) технологічні особливості виробництва, які полягають у істотному зменшенні витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва;
- 5) надання внаслідок особливого суспільного інтересу державними органами особливого статусу суб'єктам природних монополій, що виражається у включенні їх до відповідного переліку, покладенні додаткових обов'язків та застосуванні особливого режиму адміністративного регулювання їхньої діяльності.

Також запропоновано у законі визначити суб'єкта природної монополії як суб'єкта господарювання, який виробляє (реалізує) товари або надає послуги на ринку, що перебуває у стані природної монополії, і включений уповноваженими органами держави до зведеного переліку суб'єктів природних монополій.

Проаналізовано погляди низки сучасних західних вчених, відповідно до яких природні монополії є пережитком минулого і перешкодою для економічного розвитку.

Виокремлено ознаки діяльності суб'єктів природних монополій як об'єкту адміністративно-правового регулювання. До таких ознак належать:

1) наявність спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють відносини саме у сфері функціонування природних монополій, що вказує на цілеспрямованість нормотворця;

2) законодавче закріплення повноважень органів публічної адміністрації щодо визнання статусу суб'єктів природних монополій, регулювання цін і тарифів на ринках, що перебувають у стані природної монополії, забезпечення недискримінаційного доступу споживачів до товарів (послуг) суб'єктів природних монополій, застосування заходів відповідальності за допущені правопорушення;

3) виокремлення спеціального адміністративно-правового режиму господарської діяльності на ринках, де конкуренція неможлива, або недоцільна з огляду на потреби задоволення публічного інтересу.

Визначено адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, як сукупність адміністративно-правових засобів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування ринків, де конкуренція неможлива, або недоцільна, у визначених законодавством сферах з метою забезпечення публічного інтересу.

Зроблено висновок, що єдиним органом регулювання природних монополій має бути Національна комісія регулювання природних монополій зі

статусом органу виконавчої влади. Запропоновано наділити цей орган спеціальним статусом. Визначено порядок створення системи територіальних органів Національної комісії регулювання природних монополій, порядок формування апарату комісії та її керівних органів, встановлено вимоги до кандидатів на керівні посади комісії.

Запропоновано визначити основними завданнями Національної комісії регулювання природних монополій наступні:

- 1) забезпечення безперервності надання послуг суб'єктами природних монополій;
- 2) створення умов, які направлені на покращення конкуренції;
- 3) надання державної допомоги суб'єктам природних монополій;
- 4) збалансування інтересів держави, суспільства та суб'єктів природних монополій;
- 5) забезпечення публічного інтересу під час здійснення діяльності суб'єктами природних монополій;
- 6) створення сприятливих умов для залучення інвестицій;
- 7) унеможливлення будь-якого втручання у діяльність комісії;
- 8) недопущення під час провадження ліцензованої діяльності здійснення над суб'єктом господарювання контролю резидентами держав, що здійснюють збройну агресію проти України.

Зроблено висновок про те, що створення окремого та єдиного органу регулювання діяльності суб'єктів природних монополій дозволить запобігти зайвої зарегульованості і правової невизначеності та покращить процес державного управління.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

2.1. Адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики

У юридичній науці поширеною є позиція, відповідно до якої під правовим режимом розуміється офіційно встановлений спеціальний порядок правового регулювання, що відображає сукупність юридичних та організаційних засобів, використовуваних для закріплення соціально-правового стану об'єктів впливу, направлених на забезпечення його стійкого функціонування [159, с. 549]. У свою чергу, С. О. Комаров та О. В. Малько визначають правовий режим, як особливий порядок правового регулювання, що виражається у певному поєднанні юридичних засобів і створює бажаний соціальний стан та конкретну ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [77, с. 222].

Підтримуючи думку про те, що природна монополія є адміністративно-правовим режимом, російський дослідник І. Є. Нельговський характеризує його як:

а) комплексний адміністративно-правовий режим урегульований правом та такий, що має нормативний характер відносно структур державного управління, встановлює порядок здійснення діяльності, загальної для певної кількості або всіх державних органів і підлягає конкретизації у процесі його реалізації;

б) режим нормального функціонування, тобто не пов'язаний з екстраординарними обставинами в соціально-економічній або політичній сферах;

в) предметний режим, оскільки встановлені ним правила орієнтовані на конкретні види діяльності, що не є виключно управлінськими [97, с. 123].

Грунтуючись на розумінні адміністративно-правового режиму як сукупності юридичних конструкцій, що встановлюються і реалізуються в окремій сфері відносин, які становлять предмет адміністративного права, та забезпечує публічні інтереси за допомогою адміністративно-правових засобів [67, с. 34], ми будемо виходити з того, що природна монополія як юридична категорія представляє собою адміністративно-правовий режим господарської діяльності на ринках, де конкуренція неможлива, або недоцільна з огляду на потреби задоволення публічного інтересу.

Зазначений адміністративно-правовий режим характеризується, по-перше, особливим колом суб'єктів регульованих відносин. Ними виступають спеціально уповноважені органи державного управління, статус яких розглядається в наступному підрозділі цієї роботи, та безпосередньо суб'єкти природних монополій. По-друге, цей режим застосовується у визначених законом сферах (ст. 5 Закону України «Про природні монополії» [148]). По-третє, цей режим утворюється комплексом адміністративно-правових засобів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, що забезпечують найбільш соціально корисні і бажані для держави моделі діяльності суб'єктів природних монополій.

Правові засоби є складовою правового режиму. Іншими словами, правовий режим є їх сукупністю, згрупованою за метою введення такого режиму та суб'єктами права. Групування правових засобів за суб'єктом регулювання є виправданим підходом, адже дозволяє виділити конкретні (спеціальні) правові засоби серед загально юридичних.

У даному випадку правові засоби мають чітко визначений об'єкт та результат їх застосування. Правові засоби зорієнтовані не на динаміку а на певну статику суспільних відносин, яка виражається у підтриманні певного їх стану. Тобто метою є не розвиток суспільних правовідносин, а закріплення їх на певному етапі, який є більш бажаним з точки зору регулятора. Однак такий стан суспільних відносин обумовлений потребою у його функціонуванні, тобто здійсненні певних правових або неправових дій, які держава вважає за необхідні.

Важливим для розуміння поняття правового режиму у юридичній літературі є поняття методів правового регулювання. Так, методи правового регулювання визначають як сукупність засобів, процедур, механізмів, прийомів впливу правових норм та юридичних правил на конкретні суспільні відносини. У системі адміністративно-правового регулювання використовуються усі три методи (типи) правового регулювання дозволи, зобов'язання та заборона [159, с. 83].

На нашу думку, метод правового регулювання є складовою правового режиму, оскільки останній може об'єднувати у собі декілька методів, які у свою чергу використовують певні правові засоби регулювання. Метод виступає певною ланкою систематизації правових засобів регулювання суспільних відносин.

В. Б. Авер'янов вказав, що стосовно адміністративно-правового методу регулювання слід зазначити, що він характеризується специфічним набором юридичних засобів, які останнім часом у зв'язку з проведенням реформи адміністративного права набувають деякої «двоїстої» природи. Стосовно суб'єктів публічної влади застосовується комплекс загальних дозволів та загальних заборон [26, с. 82].

Зважаючи на те, що правовий режим обов'язково містить заборону, дозвіл або позитивне зобов'язання, можемо засвідчити зв'язок між правовим режимом

та методом регулювання. Двоїстість правового методу та правового режиму, які по суті є сукупністю правових засобів, дає змогу зробити висновок про те, що і самі правові засоби мають виражатися у формі дозволів та заборон. Існує також така категорія правових засобів, як позитивне зобов'язання.

Важливим елементом, що характеризує зміст правового режиму, також є й те, який із засобів правового регулювання використовується у даній сфері суспільних відносин:

- 1) заборона;
- 2) дозвіл;
- 3) позитивне зобов'язання.

Виходячи з цього, можна вирізнити правові режими зобов'язуючого, загальнодозволяючого або дозвільного профілю. Потрібно зауважити, що такий поділ є умовним, оскільки практично кожен правовий режим містить елементи всіх засобів правового регулювання, але один із засобів має переважне значення і визначає всю специфіку правового регулювання у даній сфері суспільних відносин [26, с. 102].

Ключовим у цьому підході є те, що будь-яка сукупність правових засобів, об'єднана у правовий режим, хоча і містить дозволи, заборони та позитивне зобов'язання, однак має певний засіб правового регулювання, який є визначальним. Наприклад, що стосується регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, то таким засобом є ліцензування. Як ми зазначимо далі, ліцензійні умови містять сукупність засобів адміністративно-правового регулювання різного характеру.

В. К. Колпаков до засобів, які містять у собі адміністративно-правовий метод регулювання відносить приписи, заборони, дозволи. Приписи – покладання прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії в умовах, які передбачені правовою нормою. Заборони – покладання прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи інших дій в умовах, передбачених правовою

нормою. Дозволи – юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи інші дії, або утримуватися від їх вчинення за своїм бажанням [76, с. 56-57].

Поділ правових засобів, який визначено С. С. Алексєєвим та В. Б. Авер'яновим при визначенні правового режиму та методу правового регулювання, знайшов свій подальший розвиток у визначенні адміністративно-правового методу. Оскільки правовий метод є сукупністю правових засобів, то адміністративно-правові засоби також мають відповідний поділ.

Під правовими засобами в юридичній літературі переважно розуміють інституціональні явища правової дійсності, які втілюють регулятивну силу права, викликають настання необхідного ефекту в соціальному житті, фактичного соціально-економічного результату [32, с. 14]. Серед усього багатоманіття правових засобів особливе місце займають адміністративно-правові, спрямовані на забезпечення узгодженості, збалансованості приватних і публічних інтересів.

Поняття правових засобів зустрічається у працях С. С. Алексєєва, однак вони розглядаються через визначення правового режиму. С. С. Алексєєв зазначає, що як правило, в основі правових режимів лежить той або інший спосіб правового регулювання. Стосовно кожного правового режиму можна з достатньою чіткістю визначити, що лежить в його основі заборона, дозвіл або позитивне зобов'язання. Далі С. С. Алексєєв вказує, що загальні заборони, дозволи та позитивні зобов'язання знаходяться у самих юридичних витоків відповідного комплексу правових засобів, є як би їх стрижнем, з юридичної точки зору визначають їх [34, с. 243-244].

Виходячи із зазначеної позиції, будь-які засоби правового регулювання, у тому числі, адміністративно-правові, мають відноситись до однієї із зазначених груп. Більше того, вказано, що засоби регулювання є уточнюючими категоріями відносно заборон, дозволів та позитивних зобов'язань. Отже, якщо засіб

правового регулювання неможливо віднести до певної категорії, то він не може вважатися таким.

Під правовими засобами С. С. Алексєєв розуміє закріплені конституцією, нормами законів або інших правових актів прийоми, способи впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату. До останніх він відносить юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правостановлюючі веління й приписи, акти правозастосовних органів тощо [32, с. 12-19].

Звідси виходить, що не кожна норма права є правовим засобом, оскільки вони повинні бути направлені на вплив на суспільні відносини. Тобто кожен правовий засіб має бути визначений безпосередньо законодавством, а його застосування не повинне призводити до звичайного визначення певного стану або критеріїв поведінки суб'єктів регулювання, а повинне бути направлене на результат.

Схожій позиції дотримується В. В. Сухонос, який вказав, що класифікація правових засобів за їх інформаційно-психологічною спрямованістю, тобто чийм інтересам надається перевага. У цьому випадку правові засоби можуть бути стимулюючими або обмежуючими [181, с. 528].

На думку А. В. Малько правові засоби є правовими явищами, які виявляються в інструментах встановлення суб'єктивних прав, обов'язків, пільг, заборон, заохочування, нагородження та діями, пов'язаними з технологією реалізації прав і обов'язків [90, с. 326]. Такий підхід вказує по-перше на те, що правові засоби є поняттям виключно правовим, тобто, будь-які безпосередні дії представників органів виконавчої влади, якщо вони не мають характеру правових, не можуть виступати засобами адміністративно-правового регулювання.

В. В. Сухонос відмічає, що правові засоби – це правові явища, виражені в інструментах (настановах) і діяннях (технологіях), за допомогою яких

задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [181, с. 527].

В. А. Хропанюк поняття сукупності правових засобів розглядає в контексті понять «правовий вплив», «правове регулювання», вважаючи, що ці засоби утворюють цілісний, системний юридичний механізм, який забезпечує врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, що є предметом правового регулювання [187, с. 244–245]. Системний підхід дозволяє зробити висновок, що засіб правового регулювання є елементом юридичного механізму. Отже, визначення останнього можливе через засоби правового регулювання.

У подальшому нами буде розглянута сукупність адміністративно-правових засобів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій як складових адміністративно-правового режиму. Саме через встановлення державою такого режиму, обумовленого потребами і інтересами суспільства та необхідністю розвитку сфер ринку, які перебувають у стані природних монополій, зважаючи на їхні об'єктивні особливості, вказана господарська діяльність виступає об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Для досягнення мети нашого дисертаційного дослідження ми будемо розглядати поняття правового режиму як певну сукупність правових засобів за певною метою та об'єктом правового регулювання. Відповідно, поняття правового методу також розглядається нами, як група правових засобів.

Зазначений підхід використав О. Я. Курбатов, який також зазначив, що необхідно враховувати, існування потреби у характеристиці правових режимів не тільки стосовно до певних типів соціальної діяльності (правовий режим підприємництва), а й щодо певних суб'єктів (правовий режим підприємництва некомерційних організацій), певних об'єктів (правовий режим нерухомості), змісту певних операцій (правовий режим випуску та обігу цінних паперів). У даному випадку необхідно враховувати, що це лише скорочене словесне

позначення порядку регулювання відповідної сфери суспільних відносин (виду діяльності), виділених за вказаними ознаками [85, с. 48].

Таким чином, більш правильним видається розглядати адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій не окремо один від одного, а як певну нероздільну та взаємопов'язану сукупність останніх. У подальшому є перспективним дослідження направлене на додатковий аналіз зазначених правових засобів з метою їх групування у відповідні правові методи та правові режими.

В. Б. Авер'янов зазначив, що за часів радянської правової системи абсолютизувалися два аспекти суспільного призначення адміністративного права: насамперед, як засобу управлінського впливу держави на суспільні процеси, тобто як права «адміністрування», а також як права «примусу», що забезпечувало застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміністративного примусу [26, с. 60].

У даному випадку і «адміністрування» і «примус» інтерпретовані в якості певного права, тобто сам по собі примус може виступати правовим засобом, оскільки відповідає підходу вчених, зазначеному раніше. На нашу думку, засоби адміністративного примусу не повинні відноситись до правових засобів, оскільки їх застосування має місце у випадку, коли правові засоби не реалізуються.

Також В. Б. Авер'янов вказав, що суперечливість тут у тому, що не можна звести до «управління» чи «сфери управління» будь-яку діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже обов'язкова участь цих органів у відносинах з приводу реалізації численних суб'єктивних прав громадян (наприклад, у видачі громадянину акта приватизації земельної ділянки) чи застосування засобів адміністративного примусу (наприклад, зняття номерного знаку з автомобіля) аж ніяк не свідчить про наявність тут «управління» чи «сфери управління» [25, с. 67].

В. Б. Авер'янов, вказав, що до адміністративно-правових засобів впливу держави у сфері економіки належать:

- 1) ліцензування;
- 2) патентування;
- 3) квотування;
- 4) сертифікація та стандартизація;
- 5) державна реєстрація;
- 6) функціонуванні дозвільної системи;
- 7) заходи, що пов'язані із реалізацією адміністративно-юрисдикційних

повноважень [25].

Відповідно до ч. 2 ст. 12 Господарського кодексу України основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є:

- 1) державне замовлення;
- 2) ліцензування, патентування і квотування;
- 3) технічне регулювання;
- 4) застосування нормативів та лімітів;
- 5) регулювання цін і тарифів;
- 6) надання інвестиційних,
- 7) податкових та інших пільг;
- 8) надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [54].

Зазначений перелік унеможлиблює занадто широке трактування, і має розглядатися як вичерпний. Такий підхід забезпечує гарантії унеможливлення надмірного втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання. Проте деталізація вказаних видів регулятивного впливу забезпечується спеціальним законодавством щодо окремих сфер господарської діяльності.

Незважаючи на те що усі, крім останніх трьох груп заходів, виділених В.Б. Авер'яновим, перелічені у ст. 12 ГК, вони належать до адміністративно-правових на підставі того, що:

- по-перше, відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку із використанням цих заходів, є наслідком організаційно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади;

- по-друге, ці відносини мають публічно-правовий характер, оскільки суб'єкт державного управління у сфері економіки обов'язково має юридичні повноваження щодо інших учасників цих відносин суб'єктів господарювання та інших;

- по-третє, ці відносини можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта, але згода іншого не є обов'язковою;

- по-четверте, порушення однією з сторін своїх обов'язків передбачає відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою.

Окрему групу адміністративно-правових засобів, які застосовуються у сфері економіки, становлять ті, що пов'язані із реалізацією адміністративно-юрисдикційних повноважень. До них належать (у тому числі примітка автора):

- 1) накладання адміністративних стягнень;
- 2) застосування фінансових (економічних) санкцій;
- 3) адміністративно-господарські санкції (застосування індивідуального режиму ліцензування);
- 4) зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання;
- 5) анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності);
- 6) надання обов'язкових до виконання приписів;
- 7) розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов;

- 8) припинення відвантаження та реалізації товарів;
- 9) заборона реалізації продукції;
- 10) прийняття рішення щодо припинення (або тимчасового припинення) надання послуг та торгівлі. [24, с. 12].

Як ми з'ясували раніше, сукупність адміністративно-правових засобів при регулюванні визначених суспільних відносин та об'єкту, може уявляти собою поєднання загальних та більш спеціальних правових засобів. Однак, дотримуючись позиції науковців, яка вказана нами попередньо, вважаємо за необхідне визначити сукупність адміністративно-правових засобів регулювання, які безпосередньо відносяться до діяльності суб'єктів природних монополій та мають домінуючий вплив на такі суспільні відносини.

Доречно зауважити, що перелічені правові засоби регулювання у ст. 12 ГК є загальними по відношенню до господарської діяльності. Спеціальні ж адміністративно-правові засоби передбачені відповідним законодавством.

Визначаючи спеціальні правові засоби регулювання необхідно встановити предмет державного регулювання. Що стосується діяльності суб'єктів природних монополій, то такий предмет визначено Законом України «Про природні монополії» [148].

Ст. 8 цього Закону визначає предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; доступ споживачів до товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; інші умови здійснення підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством [148].

Як ми визначили у попередньому розділі, здійснення регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері енергетики та комунальних послуг майже повністю відводиться НКРЕКП.

Саме через призму повноважень зазначеного органу, з урахування предмету регулювання та зважаючи на висновки, зроблені нами відносно правових засобів, ми розглянемо адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

Так, відповідно до ч. 2, ст. 3 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» НКРЕКП (далі також – Регулятор) здійснює державне регулювання шляхом:

- 1) нормативно-правового регулювання у випадках, коли відповідні повноваження надані Регулятору законом;
- 2) ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг;
- 3) формування цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг та реалізації відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані Регулятору законом;
- 4) державного контролю та застосування заходів впливу;
- 5) використання інших засобів, передбачених законом [145].

У свою чергу, М. С. Блохін вказує на особливості адміністративно-правового режиму електроенергетики, називаючи серед них 1) спеціальне джерело правового регулювання (на час написання автором роботи – Закон України «Про електроенергетику», нині Закону України «Про ринок електричної енергії» [151]; 2) визначення специфічних цілей регулювання тарифів на електричну енергію; 3) значні повноваження в сфері режимної організації даної сфери природних монополій мають безпосередньо органи виконавчої влади загальної компетенції; 4) особливе значення цінового регулювання як методу регулювання природної монополії; 5) специфічний компонент режиму – державне регулювання оптового ринку електричної енергії; 6) встановлення особливих правил про неспроможність суб'єктів

природної монополії у сфері електроенергетики; 7) особливий режим інвестування у галузь [44, с. 8].

Вважаємо за необхідне, зважаючи на позицію науковців у сфері адміністративного права, уточнити вказаний перелік, та окремо розглянути такий адміністративно-правовий засіб, як накладання адміністративних стягнень.

Розглянемо більш детально окремі адміністративно-правові засоби, якими забезпечується регулятивний вплив на суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики.

На нашу думку, ліцензування є комплексним адміністративно-правовим засобом державного регулювання, тобто таким, що поєднує декілька інших засобів. У даному випадку ліцензування схоже до визначення правового методу. Так, ліцензійні умови можуть містити вимоги щодо формування цінової і тарифної політики, здійснення контролю та використання інших засобів. Однак в будь-якому разі ліцензування є домінуючим адміністративно-правовим засобом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики, тому йому буде приділено максимальну увагу у нашому дисертаційному дослідженні.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», ліцензування – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів [137].

Незважаючи на те, що у офіційному визначенні використовується термін «засіб» в однині, як ми встановимо далі, це є комплекс засобів. Наявність певної мети вказує на те, що ліцензування можна віднести до правового методу регулювання. Визначення об'єкту ліцензування, що відповідно виступає

об'єктом правового регулювання, дає можливість подальшого дослідження окремого правового режиму регулювання суспільно-правових відносин у сфері електроенергетики.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про природні монополії» діяльність суб'єктів природних монополій, а також діяльність суб'єктів господарювання на суміжних ринках підлягає ліцензуванню відповідно до закону [148]. Також діяльність у сфері електроенергетики, як вид господарської діяльності підлягає ліцензуванню у відповідності до статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [137].

До сфери електроенергетики належить така діяльність суб'єктів природних монополій як передача електричної енергії та її розподіл. Відповідно до статті 5 Закону України «Про природні монополії» сферою діяльності суб'єктів природних монополій є, у тому числі, передача електричної енергії [148]. У даній сфері ліцензування господарської діяльності здійснюється на підставі Постанови НКРЕКП від 09 листопада 2017 року № 1388, якою затверджені Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії [119].

Ліцензування як окремий адміністративно-правовий засіб регулювання може включати в себе низку умов, які за своєю суттю також є засобами адміністративно-правового регулювання, але можуть бути застосовані державою лише після здобуття ліцензії заявником. Однак певні адміністративно-правові засоби можуть застосовуватися як умови набуття ліцензії.

Так, отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії потребує попередньої сертифікації. Відповідно до п. 1.3. Ліцензійних умов ліцензія на провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії може бути отримана здобувачем ліцензії після

прийняття остаточного рішення НКРЕКП про сертифікацію здобувача як оператора системи передачі [119].

У даному випадку, хоча сертифікація і є окремим адміністративно-правовим засобом регулювання, однак вона невід’ємно пов’язана з ліцензуванням. Незважаючи на те, що сертифікація може бути застосована без подальшого ліцензування, все ж таки її метою є саме отримання ліцензії, тобто даний правовий засіб не є самодостатнім.

Відповідними ліцензійними умовами передбачено також такий адміністративно правовий засіб регулювання як встановлення тарифів. Відповідно до п. 1.3 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії тариф на послуги з передачі електричної енергії – це тариф, що сплачується ліцензіату за надання послуг з передачі електричної енергії і який включає, зокрема, як окрему складову витрати оператора системи передачі, що здійснюються ним у разі покладення на нього спеціальних обов’язків для забезпечення загальносупільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії, а також враховує вартість електричної енергії, придбаної з метою компенсації технологічних витрат електричної енергії на її передачу електричними мережами [119].

У зазначеному випадку визначення терміну «тариф» дозволяє регулятору чітко обумовити, на які саме послуги такі тарифи розповсюджуються. Тобто, ліцензіат не буде мати можливості визначати тариф на послуги з передачі електричної енергії як тариф для іншої діяльності, яка хоча і пов’язана з передачею електричної енергії, але, все ж таки, не може складати її вартість.

Також вказаний тариф може включати в себе, як окрему складову, витрати оператора системи передачі, що здійснюються ним у разі покладення на нього спеціальних обов’язків для забезпечення загальносупільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії [119].

Відповідно до п. 1.3 Ліцензійних умов визначено поняття перехресного субсидіювання. Так, під перехресним субсидіюванням передбачається переміщення доходу від провадження діяльності з передачі електричної енергії, диспетчерського (оперативно-технологічного) управління для фінансової підтримки іншого виду господарської діяльності в межах одного або декількох суб'єктів господарювання [119].

Перехресне субсидіювання могло б привести до переміщення фінансів зі сфери енергетики до будь-якої іншої сфери в межах приватних інтересів афілійованих осіб ліцензіата. Тобто, фінансування сторонніх підприємств відбувалося б за рахунок коштів, отриманих за надання послуг з передачі електричної енергії. З метою недопущення такого сценарію Регулятор встановив спеціальні вимоги, яких повинен дотримуватися ліцензіат.

Так, відповідно до п. п. 2, п. 2.5 Ліцензійних умов ліцензіат повинен не здійснювати перехресне субсидіювання [119]. Також, відповідно до п. п. 48, п. 2.3 ліцензіат повинен використовувати доходи від управління обмеженнями на цілі, визначені ст. 43 Закону України «Про ринок електричної енергії» [151].

У зв'язку із займаним монопольним становищем ліцензіата по відношенню до замовника, а також через важливість стабільності надання послуг ліцензіатом, Регулятор висуває додаткові вимоги щодо забезпечення діяльності ліцензіата.

Одночасно відповідно до п. п. 43 ,п 2.3 Ліцензійних умов ліцензіат повинен використовувати кошти, отримані за рахунок діяльності з передачі електричної енергії, за цільовим призначенням та з дотриманням принципів здійснення публічних закупівель [119].

Встановлення цільового призначення коштів є обмеженням для суб'єкта господарювання. Разом із заборонаю перехресного субсидіювання такі правові засоби регулювання мають суттєвий вплив на фінансову складову діяльності суб'єкта природної монополії. З одного боку такий підхід є зрозумілим, адже

через суб'єктів природних монополій у сфері енергетики проходять значні грошові потоки. Однак, не лише питання фінансового контролю закладено у мету використання зазначених правових засобів. Грошові кошти необхідні для закупівлі ресурсів, за допомогою яких виробляється електрична енергія, тому, у разі відсутності таких коштів через використання їх не за цільовим призначенням, може скластися ситуація, при якій буде наявна загроза безперервного забезпечення електроенергією споживачів.

Також ліцензіат певною мірою позбавлений свободи договору у відносинах із замовниками (п. п. 8 п. 2.3 Ліцензійних умов [119]), оскільки такі договори є типовими, їх форма і умови визначені законодавством. Також ліцензіат зобов'язаний забезпечити за зверненням замовника безоплатну видачу технічних умов на приєднання та забезпечити приєднання електроустановок замовника до системи передачі у порядку, визначеному кодексом системи передачі, та відповідно до договору про приєднання за умови дотримання замовником кодексу системи передачі [119].

Такий засіб адміністративно-правового регулювання як встановлення форми типового договору має на меті захистити споживача від зловживання з боку суб'єкта природної монополії, адже споживач має безперечну необхідність у його послугах та часто є обмеженим у виборі постачальника. Через зазначені фактори споживачу можуть бути нав'язані умови договору, на які він би не погодився при необмеженій конкуренції.

Забезпечення виконання суб'єктом господарювання під час провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії своїх обов'язків перед споживачами відбувається також завдяки визначенню меж відповідальності перед останніми шляхом встановлення компенсації.

У Ліцензійних умовах зустрічається словосполучення «правила ринку». Без додаткового аналізу може сформуватися хибне враження, що мова йде про виключно економічну категорію. Однак відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України

«Про ринок електричної енергії» основні умови діяльності учасників ринку електричної енергії та взаємовідносин між ними визначаються нормативно-правовими актами, що регулюють впровадження цього Закону, зокрема правилами ринку, які, у тому числі, визначають правила функціонування балансуючого ринку та ринку допоміжних послуг [151]. Правила ринку, кодекс системи передачі та кодекс комерційного обліку розробляються і адмініструються оператором системи передачі та затверджуються Регулятором [151], тобто НКРЕКП.

Однак зазначені Правила ринку можуть бути змінені за допомогою «зворотного зв'язку» від ліцензіата. Відповідно до п. п. 51, п. 2.3 Ліцензійних умов ліцензіат повинен розробляти та адмініструвати правила ринку, кодекс системи передачі та кодекс комерційного обліку, готувати зміни до них та надавати на затвердження до НКРЕКП [119].

Принциповим є те, що зазначене адміністрування є не правом, а саме обов'язком ліцензіата. Отже, за порушення такого обов'язку суб'єкт природної монополії може бути позбавлений ліцензії.

НКРЕКП вправі здійснювати пряме регулювання діяльності суб'єкта господарювання, що здійснює провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії. Ліцензіат повинен виконувати її рішення у строки, встановлені відповідним рішенням та чинним законодавством.

Відповідно до п. п. 24, п. 2.3 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії ліцензіат повинен здійснювати компенсацію споживачу та (або) відшкодування користувачу системи збитків, завданих у разі недотримання оператором системи передачі показників якості послуг, визначених договором про надання послуг з передачі та НКРЕКП [119]. Компенсація розраховується на підставі Порядку забезпечення стандартів якості електропостачання та надання компенсацій

споживачам за їх недотримання, затвердженого Постановою НКРЕКП від 12 червня 2018 року №375 [127].

Зазначеним порядком встановлено стандарти якості електропостачання, що також є одним із адміністративно-правових засобів регулювання. Виплата компенсації споживачу за порушення стандарту якості надання послуги є додатковою гарантією захисту прав останнього. Важливим є те, що така виплата не є штрафною санкцією, а тому має сприяти залученню споживачів до контролю якості електропостачання з боку суб'єкта природної монополії.

Відповідно до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії передбачено досудове урегулювання спорів між учасниками ринку. При чому НКРЕКП виступає у якості арбітра. Таке положення закріплене у п. п. 62, п 2.3 Ліцензійних умов. Ліцензіат повинен урегульовувати спори, що виникають між ліцензіатом та учасниками ринку, згідно з Правилами врегулювання спорів, які виникають між суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, правилами ринку, кодексом системи передачі, кодексом комерційного обліку, затвердженими Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, ліцензіат повинен виконувати рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, прийняте за результатом розгляду спору, учасником якого є ліцензіат [119].

Звичайно ліцензіат не може бути позбавлений права звернутись за захистом своїх прав до суду. У той же час НКРЕКП вправі видавати розпорядження, які є обов'язковими для суб'єкта природної монополії у сфері електроенергетики без урахування його позиції. У певній мірі зазначене положення може сприяти швидкому вирішенню спірних ситуацій між учасниками ринку, однак Регулятор повинен здійснювати таке досудове

урегулювання керуючись принципом справедливості, адже у інакшому випадку це не відверне переведення спору у содову площину.

У сфері розподілу електричної енергії також основним засобом адміністративно-правового регулювання виступає ліцензування господарської діяльності. Регулювання здійснюється на підставі Постанови від 27 грудня 2017 року №1470, якою затверджено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розподілу електричної енергії [120].

Зазначеними Ліцензійними умовами також передбачено застосування такого адміністративно-правового засобу регулювання, як встановлення тарифів. Відповідно до п. 1.3 цього нормативного акту тариф на послуги з розподілу електричної енергії –це плата за послуги з розподілу електричної енергії, яка розрахована згідно з затвердженою НКРЕКП методикою (порядком) [120]. Необхідно зауважити, що НКРЕКП безпосередньо не встановлює конкретні фіксовані тарифи, вона лише визначає певний порядок, який включає в себе методики та математичні формули. Розрахунок тарифу здійснюється силами ліцензіата, після чого встановлюється регулятором.

Одночасно з визначенням тарифів передбачається й обов'язковість укладення договорів щодо здійснення господарської діяльності з розподілу електричної енергії. Відповідно до п. п. 13, п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен укладати договори, які є обов'язковими для здійснення ліцензованої діяльності, та виконувати умови цих договорів [120].

Стандарти якості та їх забезпечення визначені Порядком забезпечення стандартів якості електропостачання та надання компенсацій споживачам за їх недотримання, затверджених Постановою НКРЕКП від 12 червня 2018 року № 375 [127]. Також відповідно до підпункту 23 п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен дотримуватись показників якості послуг з розподілу електричної енергії, які характеризують рівень надійності (безперервності)

електропостачання, комерційної якості надання послуг з розподілу електричної енергії, а також якість електричної енергії [120].

Можливість для споживачів постійно контактувати з ліцензіатом також позитивно впливає на підтримання стандартів якості обслуговування. З цією метою передбачено обов'язок ліцензіата забезпечити функціонування центрів обслуговування споживачів та кол-центру згідно з вимогами, встановленими нормативно-правовими актами НКРЕКП [120].

Під час здійснення господарської діяльності з розподілу електричної енергії між ліцензіатом та іншими учасниками ринку можуть виникати певні спори. Наявність невирішених спірних питань може призвести до ускладнень у сфері розподілу електричної енергії, які в свою чергу здатні поставити під загрозу функціонування усєї мережі. З цією метою передбачено досудовий порядок вирішення таких спорів. Відповідно до п. п. 50, п. 2.2 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу електричної енергії ліцензіат повинен урегулювати спори, що виникають між ліцензіатом та учасниками ринку, згідно з правилами врегулювання спорів, які виникають між суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердженими НКРЕКП. Ліцензіат повинен виконувати рішення НКРЕКП, прийняте за результатом розгляду спору, учасником якого є ліцензіат [120].

НКРЕКП виступає не тільки регулятором, а й арбітром. Такий підхід дозволяє більш швидко вирішувати спірні ситуації. До того ж спір буде вирішуватися спеціалізованим органом, співробітники якого матимуть відповідний досвід та знання.

У якості адміністративно-правового засобу регулювання провадження господарської діяльності з розподілу електричної енергії також виступають затверджені технологічні вимоги до ліцензіата. Такі вимоги передбачені п. 2.3

Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу електричної енергії [120].

Встановлення технологічних вимог дозволяє державі контролювати технічний прогрес зазначеної діяльності. Звичайно, розвиток технологій через встановлення вимог може мати зворотній ефект, адже неможливо передбачити наукові відкриття та винаходи, які можуть з'явитися у сфері електроенергетики. Однак, встановлення технічних вимог може убезпечити від використання застарілих технічних засобів, при яких може виникнути загроза безперервності надання послуг споживачам або значного погіршення їх якості.

Ще одним блоком адміністративно-правових засобів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики є накладання адміністративних стягнень.

Розділ IV Закону України «Про природні монополії» присвячений відповідальності суб'єктів природних монополій, їх посадових осіб та органів, які регулюють їх діяльність [148]. У зазначеному розділі передбачено три види відповідальності, а саме – накладання штрафів на суб'єктів природних монополій, вилучення незаконно одержаних прибутку, виручки та відшкодування збитків [148]. Відшкодування збитків відноситься до цивільно-правових та господарсько-правових відносин, тому окремо розглядати ми такий засіб правового регулювання ми не будемо. Також виділено три окремих суб'єкти, щодо яких можуть бути застосовано накладання адміністративних стягнень.

Що стосується відповідальності посадових осіб суб'єктів природних монополій та органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій та їх посадових осіб, то Закон передбачає її у загальному порядку, визначеному цивільним та адміністративним законодавством.

Правом накладати штрафи наділені національні комісії регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Так, відповідно до ч. 1, ст. 17 Закону

України «Про природні монополії», національні комісії регулювання діяльності суб'єктів природних монополій накладають штрафи на суб'єктів природних монополій за:

1) несвоєчасне надання інформації органам, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, у розмірі до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) ненадання інформації органам, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, або надання завідомо недостовірних даних у розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) невиконання або несвоєчасне виконання рішень органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, та порушення умов та правил здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій та на суміжних ринках (ліцензійних умов) у розмірі до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [148].

У зв'язку з тим, що національні комісії регулювання діяльності суб'єктів природних монополій фактично не створені, то застосування такого адміністративно-правового засобу не можлива на даний момент. Необхідно зазначити, що зазначені санкції застосовуються до будь-якої сфери природних монополій.

Стосовно сфери електроенергетики застосовується спеціальне законодавство. Так відповідно до ч. 1, ст. 17 Закону України «Про природні монополії» [148] штрафи на суб'єктів природних монополій, що провадять діяльність на ринках електричної енергії, накладаються за порушення та у розмірах, визначених законами України «Про ринок електричної енергії» [151].

Відповідно до ч. 3, ст. 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» у разі скоєння правопорушення на ринку електричної енергії до відповідних учасників ринку можуть застосовуватися санкції у вигляді:

1) попередження про необхідність усунення порушень;

- 2) штрафу;
- 3) зупинення дії ліцензії;
- 4) анулювання ліцензії [151].

Відносно самостійними засобами адміністративно-правового регулювання виступають попередження та штраф. За допомогою зазначених правових засобів регулятор має можливість оперативно впливати на поведінку суб'єкта природної монополії з метою досягнення бажаної поведінки останнього.

Адміністративно-правові засоби такі, як зупинення дії ліцензії та її анулювання безпосередньо пов'язані із домінуючим правовим засобом ліцензуванням.

У зазначеному випадку, рішення про накладення санкції приймається НКРЕКП. Відповідно до ч. 5, ст. 77 ЗУ «Про ринок електричної енергії» при визначенні санкцій за порушення, передбачені цією статтею, НКРЕКП та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі електроенергетики, враховують серйозність і тривалість правопорушення, наслідки правопорушення для інтересів ринку електричної енергії та учасників ринку, пом'якшуючі та обтяжуючі обставини [151].

Водночас ч. 1, ст. 22 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» передбачено, що суб'єкти господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, несуть відповідальність за правопорушення у сферах енергетики та комунальних послуг, визначені законами України, що регулюють відносини у відповідних сферах [145].

Аналіз зазначеного законодавства дає змогу зробити висновок, що НКРЕКП є основним органом, який вправі застосувати такий адміністративно-правовий засіб регулювання у сфері електроенергетики, як накладання адміністративних стягнень. Повноваження НКРЕКП відповідно до

однойменного Закону України співпадають із визначеними санкціями у Законі України «Про ринок електричної енергії».

Відповідно до ч. 2, ст. 22 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» передбачено, що за порушення законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг до суб'єктів господарювання, які провадять діяльність у відповідній сфері, НКРЕКП може застосовувати санкції у вигляді:

- 1) застереження та/або попередження про необхідність усунення порушень;
- 2) накладення штрафу;
- 3) зупинення дії ліцензії;
- 4) анулювання ліцензії [145].

НКРЕКП може обмежитись лише попередженням. Наприклад, за порушення технічних вимог, встановлених законодавством у сфері електропостачання НКРЕКП винесла Постанову № 2100 від 07.10.2019 по відношенню до АТ «Одесаобленерго», яка містила застереження щодо недопущення надалі порушення ліцензійних умов з розподілу електричної енергії та ліцензійних умов з постачання електричної енергії [71].

Також НКРЕКП може призначити проведення позапланової перевірки суб'єкта природних монополій, як, наприклад, у відношенні АТ «Херсонобленерго», відповідно до Постанови №2079 від 07.10.2019 [149].

За результатами таких перевірок НКРЕКП вправі накласти штрафні санкції у разі виявлення порушень. Наприклад, було винесено відповідні Постанови щодо АТ «Херсонобленерго» [142], ПРАТ «Кіровоградобленерго» [144] та інші.

Окремо законом передбачена відповідальність для посадових осіб суб'єктів природних монополій. З цією метою до Кодексу України про

адміністративні правопорушення була внесена ст 188-36, відповідно до якої передбачено ряд порушень, а саме:

1) несвоєчасне надання інформації, необхідної для виконання покладених на НКРЕКП завдань;

2) ненадання інформації НКРЕКП або надання завідомо недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій або суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сферах енергетики та комунальних послуг;

3) невиконання або несвоєчасне виконання суб'єктами природних монополій або суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сферах енергетики та комунальних послуг рішень НКРЕКП порушення ліцензійних умов [73].

Можливість накладення адміністративно-правових санкцій на посадових осіб є важливим елементом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики, так як накладення санкцій безпосередньо на суб'єкта природної монополії може призвести до перебоїв або припинення надання ними послуг. У той же час за конкретними діями суб'єкта природних монополій стоять конкретні посадові особи і саме через адміністративно-правовий вплив на останніх є можливість корегувати поведінку підприємства так, щоб вона відповідала очікуванням регулятора.

Таким чином, сучасний стан законодавчого забезпечення діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики свідчить про існування досить чітких регулятивних вимог, що, за умови їх належного виконання може стати гарантією ефективного функціонування ринку електричної енергії у частині передачі електричної енергії та її розподілу (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами. Ліцензування як адміністративно-правовий засіб державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики є не лише

дозвільною процедурою. Ліцензійні умови включають у себе низку інших засобів державного регулювання. Чинне законодавство дає підстави виокремити такі засоби адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики:

- 1) обов'язкова сертифікація;
- 2) встановлення тарифів;
- 3) визначення умов субсидіювання;
- 4) проведення аудиту та вимоги до бухгалтерського обліку;
- 5) контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат;
- 6) обов'язковість затверджених типових договорів;
- 7) встановлення стандартів якості;
- 8) уповноваження Регулятора в окремих випадках на пряме регулювання діяльності суб'єкта природних монополій;
- 9) встановлення за допомогою спеціальних нормативно-правових актів основних умов діяльності учасників ринку електричної енергії та взаємовідносин між ними.

Зазначений перелік не є вичерпним. Повноваження НКРЕКП перетворюють зазначений орган не на Регулятора, яким його визнає закон, а на орган управління майже з необмеженим впливом. Можливість нормотворчості у поєднанні з функціями виконавчого органу створює умови для зловживань з боку такого регулятора. Однак законодавець наділив НКРЕКП ще і повноваженнями арбітра при вирішенні спорів у сфері електроенергетики між учасниками ринку. На нашу думку, такий підхід свідчить про локальне порушення принципу поділу влад, що має бути виправлене у процесі приведення Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [145]. За Регулятором мають залишитися лише виконавчі повноваження та функції

арбітра, тоді як підзаконне нормативне регулювання має здійснювати у межах своїх повноважень Кабінет Міністрів України та Міністерство енергетики та захисту довкілля України.

2.2. Адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунального газопостачання

Світовий досвід показує, що трубопровідні системи трансформуються в лінійно-інтегровані міжнаціональні суб'єкти господарювання і призначені для гармонізації інтересів всіх зацікавлених сторін:

- 1) постачальників
- 2) транзитерів;
- 3) споживачів;
- 4) потенційних інвесторів [177, с. 201].

У адміністративно-правовій літературі запропоноване загальне поняття адміністративно-правового регулювання нафтогазовим комплексом, яке визначається як сукупність норм адміністративно-правового характеру, які забезпечують державно-владний вплив на суспільні відносини у нафтогазовому комплексі та координує діяльність усіх суб'єктів зазначеної сфери [50, с. 45]. Серед напрямків адміністративно-правового регулювання відносин у цій сфері дослідники називають стимулювання інноваційного розвитку, сприяння залученню іноземних інвестицій; реформування відповідно до стандартів ЄС; впорядкування за допомогою адміністративно-правових засобів державного впливу:

- реєстрації;
- ліцензування;
- квотування;

- сертифікації;
- надання дозволів тощо [56, с. 28].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» сферою діяльності суб'єктів природних монополій, яка стосується газопостачання, є транспортування природного газу трубопроводами, розподіл природного газу трубопроводом та зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами) [148].

Зазначені сфери діяльності суб'єктів природних монополій є обов'язковими складовими надання послуг із газопостачання споживачам. Будь-які перебої на кожній із зазначених ланок можуть призвести до погіршення якості або припинення газопостачання населенню, підприємствам, установам та організаціям. У всіх зазначених сферах застосовується такий засіб адміністративно-правового регулювання як ліцензування господарської діяльності. Взагалі, у галузі енергетики та комунальних послуг ліцензування є домінуючим засобом правового регулювання.

У сфері транспортування природного газу трубопроводами регулювання здійснюється на підставі Постанови НКРЕКП від 16.02.2017 №201 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності на ринку природного газу», якою затверджено «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з транспортування природного газу» [121].

Так само, як і у сфері електроенергетики, ліцензування є комплексним правовим засобом, оскільки включає в себе низку інших адміністративно-правових засобів регулювання діяльності суб'єкта природної монополії у сфері газопостачання.

Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з транспортування природного газу напряду передбачають, що ліцензіат

зобов'язаний виконувати обов'язки, що покладаються на суб'єктів природних монополій (п. п. 51 п. 2) [121]. Отже, наявний безпосередній зв'язок, який вказує на те, що ліцензійні умови розповсюджуються не лише на обов'язки, визначені останніми, а й на будь-які обов'язки підприємства як суб'єкта природної монополії.

Особливу увагу приділено забезпеченню безперервності та стабільності провадження господарської діяльності з транспортування природного газу ліцензіатом. Зазначена діяльність є невід'ємною складовою сучасної економіки та побуту. Вихід з ладу газотранспортної системи може призвести до зупинення підприємств та значної кількості домогосподарств. Відповідно до п. п. 8 п. 2.3 Ліцензійних умов ліцензіат зобов'язаний забезпечити за зверненням суб'єкта ринку природного газу (замовника) його доступ до газотранспортної системи [121].

Направленість державного регулювання у сфері газопостачання на забезпечення його безперервності потребує засобів регулювання, які дозволяють гарантувати вільний доступ до зазначених послуг. Подальший розподіл природного газу до кінцевого споживача може бути ускладнено, а у більшості випадків – унеможливлено, якщо доступ до газотранспортної системи буде надаватися на підставі рішення суб'єкта природної монополії. Регулятор у даному випадку повинен бути наділений можливостями впливу застосовувати відповідні адміністративно-правові санкції, а для цього повинно мати місце відповідне порушення.

Регулятор також визначає умови, на яких ліцензіатом можуть бути укладені договори ліцензіатом. Відповідно до підпункту 22 п. 2.3 Ліцензійних умов ліцензіат зобов'язаний дотримуватися вимог чинного Кодексу газотранспортної системи, а також виконувати умови укладених із замовниками договорів транспортування природного газу відповідно до Типового договору транспортування природного газу, затвердженого НКРЕКП [121]. Кодекс

газотранспортної системи затверджено Постановою НКРЕКП від 30 вересня 2015 року № 2493 [118].

Обмеження свободи договору дозволяє зберегти цивільно-правовий характер угод й одночасно забезпечити відсутність додаткових дискримінаційних умов, які б могли поставити різних учасників ринку у різне становище. З одного боку такий правовий засіб обмежує конкуренцію, однак, з іншого, – її захищає, оскільки позбавляє монополіста додаткових можливостей зловживання своїм становищем.

Облік у діяльності ліцензіата має важливе значення, він дозволяє оцінити ефективність його діяльності. Ліцензіат зобов'язаний вести облік ліцензованого виду діяльності окремо від інших видів діяльності та затверджувати правила розподілу активів і зобов'язань, доходів та витрат між різними видами господарської діяльності (п. п. 47 п. 2.3 Ліцензійних умов) [121]. Оскільки ліцензіат може надавати сторонні послуги та вести будь-яку господарську діяльність, виникає необхідність у веденні відокремленого обліку. Такі заходи дозволяють регулятору здійснювати більш точний аналіз отриманих даних від ліцензіата. Разом з веденням обліку регулятор зобов'язує ліцензіата надавати фінансову звітність (п. п. 48, п. п. 49 п. 2.3 Ліцензійних умов) [121].

Ліцензіат також зобов'язаний використовувати кошти, отримані від надання послуг транспортування природного газу, за цільовим призначенням (п. п. 18, п. 2.3 Ліцензійних умов) [121]. Обмеження щодо використання коштів обумовлено тим, що газотранспортна система потребує постійного обслуговування та модернізації. Направлення коштів на інші потреби, не пов'язані безпосередньо із забезпеченням належного функціонування суб'єкта підприємницької діяльності, може призвести до зношування основних засобів та погіршення якості наданих послуг. У свою чергу, це обумовлює негативний вплив на забезпечення населення та інших споживачів природним газом.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» сферою діяльності суб'єктів природних монополій є, у тому числі, розподіл природного газу трубопроводами [148]. Регулювання здійснюється на підставі Постанови НКРЕКП від 16 лютого 2017 №201 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності на ринку природного газу» [121].

Відповідно до п. 1.2. зазначених Ліцензійних умов вони є обов'язковими для суб'єктів господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, які провадять або мають намір провадити господарську діяльність з розподілу природного газу [121].

Зазначене положення вказує на те, що провадження господарської діяльності з розподілу природного газу не є виключно прерогативою державних підприємств. Однак, незважаючи на це, зазначена сфера має велике значення для держави в цілому.

Причини припинення діяльності ліцензіата мають публічний характер та не можуть вважатися виключно внутрішньогосподарською справою. Відповідно до п. п. 8 п. 2.2. Ліцензійних умов у разі планового або позапланового припинення (у зв'язку з неможливістю використання матеріально-технічної бази) провадження ліцензованої діяльності загалом або за певним місцем провадження ліцензованої діяльності ліцензіат зобов'язаний повідомити сторону, з якою укладено договір щодо розподілу природного газу, у встановлений договором строк про дату і причини припинення ліцензованої діяльності із визначенням приблизної дати відновлення її провадження [121].

Зазначене зобов'язання має на меті покращення координації та узгодження дій учасників ринку природного газу. Потреба обміну інформацією, тим більше, про таку значущу подію, як припинення провадження ліцензованої діяльності, зумовлена технічними особливостями, оскільки використання газотранспортної системи України являє собою безперервний обіг вказаного ресурсу.

Регулятор також визначає, що взаємовідносини зі споживачами мають регулюватися відповідно до типового договору. Відповідно до підпункту 14 п. 2.2. Ліцензійних умов ліцензіат повинен дотримуватися вимог чинного Кодексу газорозподільних систем, а також виконувати умови укладених із споживачами договорів розподілу природного газу відповідно до Типового договору розподілу природного газу, затвердженого НКРЕКП [121]. Кодекс газорозподільних систем затверджено Постановою НКРЕКП від 30 вересня 2015 № 2494 [117].

З одного боку, такий підхід дозволяє запобігти нав'язуванню власних умов господарюючого суб'єкта споживачам, однак, з іншого, – ані господарюючий суб'єкт, ані споживач не є захищеними від нав'язування умов безпосередньо Регулятором.

Ліцензіат повинен надавати послуги розподілу природного газу за тарифами, що встановлені НКРЕКП. Тобто визначення тарифів для споживачів є виключно компетенцією Регулятора. Не є допустимим здійснення ліцензованої діяльності фіктивними підприємствами, фактична адреса яких відсутня. Так відповідно до п. п. 20 п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен мати у власності чи користуванні будівлі та/або приміщення, в яких організовано прийом та обслуговування споживачів [121].

Отже, ліцензійні вимоги визначають певні обмеження, які покладаються на ліцензіата. Вони так чи інакше обмежують його економічну свободу, однак, водночас, забезпечують права споживача, тобто приватні інтереси поступаються загальним, у тому числі, інтересам публічним.

Діяльність ліцензіата має бути передбачувана та прогнозована, оскільки від її провадження залежить багато сфер економічного та соціального життя. Відповідно до п. п. 21 п. 2.2. Ліцензійних умов ліцензіат повинен розробляти та щороку до 31 липня подавати на затвердження до НКРЕКП та виконувати план розвитку газорозподільної системи на наступні 10 років [121].

Планування є невід'ємною частиною управління, однак щорічне перезатвердження десятирічного плану ставить під сумнів доцільність його довгостроковості. З одного боку, є правильним те, що можуть вноситись певні корективи у планування. З іншого боку, такий правовий припис може перетворитися на засіб регулювання командно-адміністративного типу на зразок тих, які застосовувалися у системі управління економікою за часів Радянського Союзу.

На нашу думку, доречним замість розроблення та затвердження щороку плану розвитку газорозподільної системи на наступні 10 років є здійснення коригування такого плану. Ліцензіат при наявності необхідності у корегуванні десятирічного плану має надати свої пропозиції та обґрунтування до НКРЕКП. У свою чергу НКРЕКП затверджує вказані зміни або відмовляє у такому затвердженні. Така процедура дозволить зменшити бюрократизацію процесу планування, звільнить ліцензіата від обов'язку надавати новий план за умов відсутності змін останнього, дозволить Регулятору зосередитись виключно на обґрунтованих та необхідних змінах до планів ліцензіатів.

Невід'ємним елементом забезпечення стабільності провадження господарської діяльності з розподілу природного газу є контроль за фінансами ліцензіата.

Відповідно до п. п. 16 п. 2.2. Ліцензійних умов ліцензіат повинен використовувати кошти, отримані за рахунок надання послуг розподілу природного газу, передбачені структурою тарифу (річної планованої тарифної виручки) у визначеному розмірі та за цільовим призначенням [121].

Визначення цільового призначення має запобігти довільному використанню коштів та виведенню їх з економічної моделі, яка забезпечує нормальну діяльність ліцензіата. Водночас, на ліцензіата покладаються обов'язки щодо сплати внесків на регулювання, що визначаються НКРЕКП.

Можливою є ситуація, за якої один суб'єкт господарювання здійснює декілька видів ліцензованої діяльності на ринку природного газу, що підлягають ліцензуванню. За таких умов ліцензіат зобов'язаний вести окремий облік за кожним видом діяльності та затверджувати правила розподілу активів і зобов'язань, доходів та витрат між різними видами господарської діяльності [121].

Газотранспортна система України являє собою єдиний комплекс, життєздатність якого напряму залежить від належного функціонування усіх її елементів. Будь яке зволікання при виконанні обов'язків ліцензіата може негативно вплинути на інших учасників газового ринку. З цією метою регулятор встановив, що ліцензіат повинен на письмову вимогу постачальника надати йому в десятиденний термін договір на виконання робіт, пов'язаних з припиненням/обмеженням газопостачання його споживачам, підключеним до газорозподільної системи ліцензіата [121]. Також ліцензіат повинен мати укладений з оператором газотранспортної системи договір транспортування природного газу (п. п. 27 п. 2.2 Ліцензійних умов) [121].

Відповідно до п. 2.3. Ліцензійних умов встановлено технологічні вимоги до здобувача ліцензії [121]. Встановлення технологічних вимог до здобувача ліцензії у контексті природних монополій також є адміністративно-правовим засобом регулювання провадження господарської діяльності з розподілу природного газу, оскільки запроваджується імперативно і не залишає можливості вибору варіанта поведінки.

У літературі відзначається загалом позитивний характер чинної нормативно-правової бази стосовно учасників ринку природного газу, однак, цілком справедливо зауважується, що все ж таки постачальник знаходиться в більш безпечній позиції ніж споживач, стосовно багатьох моментів взаємодії. Відсутні достатні гарантії для споживача щодо якості отриманого газу, обсягів споживання, надання якісних послуг, своєчасного та правдивого надання

інформації [98, с. 85]. У той же час, забезпечення прав споживачів та створення конкурентного середовища на ринку газопостачання є цілком можливим за умови ефективного функціонування НКРЕКП.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» сферою діяльності суб'єктів природних монополій є, у тому числі, зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами) [148]. Регулювання цієї діяльності здійснюється на підставі Постанови НКРЕКП 16 лютого 2017 року № 201, якою затверджено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності із зберігання (закачування, відбору) природного газу [121].

Відповідно до п. 1.2 вказаного нормативного акту ці Ліцензійні умови є обов'язковими для суб'єктів господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, які провадять або мають намір провадити господарську діяльність із зберігання (закачування, відбору) природного газу [121]. Отже, провадження господарської діяльності із зберігання (закачування, відбору) природного газу є не лише прерогативою держави, а й може провадитися за участі приватного сектору економіки.

Ліцензійними умовами визначається термін «перехресне субсидіювання» – переміщення доходу від провадження господарської діяльності із зберігання природного газу для фінансової підтримки іншого виду господарської діяльності в межах одного суб'єкта господарювання. Точне визначення терміну дозволяє уникнути подвійних стандартів під час його застосування. Також зазначено, що перехресне субсидіювання має бути визначено на етапі формування доходу, а не прибутку. Таким чином, поняття перехресного субсидіювання розповсюджується на кошти ліцензіата ще до моменту вирахування видатків. Однак, відповідно до п. п. 27 п. 2.2 Ліцензійних умов

ліцензіат повинен не здійснювати перехресного субсидіювання за рахунок господарської діяльності із зберігання газу [121].

Регулятор намагається покращити взаємозв'язок між елементами газотранспортної системи України. Завчасне попередження дозволить віднайти іншого суб'єкта господарювання з відповідними можливостями. Це також обумовлено тим, що кожен суб'єкт господарювання, який здійснює зазначену ліцензовану діяльність, зобов'язаний відповідно до п. п. 11 п. 2.2 Ліцензійних умов за зверненням суб'єкта ринку природного газу (замовника) надавати йому доступ до газосховища (газосховищ) у порядку, установленому нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність на ринку природного газу [121].

Ліцензіат повинен відмовляти суб'єкту ринку природного газу (замовнику) у доступі до газосховища лише за наявності підстав, визначених ч. 3 ст. 19 Закону України «Про ринок природного газу» [152]. Такими підставами є:

- 1) відсутність або недостатність вільної потужності;
- 2) надання доступу стане перешкодою для виконання таким оператором спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу;
- 3) відмова в доступі є виправданою на підставі рішення, прийнятого відповідно до спеціальних правил доступу у разі зобов'язання «бери або плати» [152].

Забезпечення загальносуспільних інтересів не є постійною метою або завданням ліцензіата. Така мета виникає лише у результаті покладення на ліцензіата спеціальних обов'язків. Відповідно до ч. 3 ст. 11 «Про ринок природного газу» до загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу належать:

- 1) національна безпека, а також безпека постачання природного газу;
- 2) стабільність, належна якість та доступність енергоресурсів;

3) захист навколишнього природного середовища, у тому числі енергоефективність, збільшення частки енергії з альтернативних джерел та зменшення викидів парникових газів;

4) захист здоров'я, життя та власності населення [152].

Чітка взаємодія між різними сферами діяльності під час здійснення газопостачання досягається не лише загальними нормами регулювання, а й оперативними заходами. Задля оперативного регулювання не тільки регулятор повинен володіти актуальною інформацією щодо діяльності ліцензіата, а й інші учасники ринку. Відповідно до п. п. 14 п. 2.2. Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із зберігання (закачування, відбору) природного газу» ліцензіат повинен надавати оператору газотранспортної системи, оператору газорозподільної системи інформацію, необхідну для забезпечення безпечного та економного руху природного газу між об'єктами газової інфраструктури, операторами яких вони є [121]. Сама по собі інформаційна діяльність це сукупність певних дій із застосуванням відповідних способів і методів, пов'язаних зі створенням, одержанням, збиранням, зберіганням, використанням та поширенням, а також охороною та захистом інформації [83, с. 22].

Отже, ліцензійні умови зобов'язують ліцензіата надавати певну інформацію не лише НКРЕКП, а й іншим учасникам ринку. Такий обов'язок кореспондує правам зазначених учасників. Тобто взаємопов'язані права та обов'язки одних і тих же осіб передбачені у різних документах. На нашу думку, є доцільним розроблення окремого порядку взаємодії учасників ринку у сфері газопостачання, який встановив би взаємні права та обов'язки таких учасників, що дозволило б підвищити правову визначеність та забезпечило дотримання комплексного підходу.

Як і в інших ліцензійних вимогах щодо діяльності суб'єктів господарювання на ринках, що є природними монополіями, застосовується такий адміністративно-правових засіб, як встановлення тарифів.

Відповідно до п. п. 3 п. 1.5. «Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із зберігання (закачування, відбору) природного газу», до заяви про отримання ліцензії здобувачем надаються документи про розрахунок тарифів на послуги зберігання (закачування, відбору) природного газу (для газосховищ, до яких застосовується режим регульованого доступу) у встановленому порядку [121]. Тарифи не визначаються виключно Регулятором без участі здобувача ліцензії, що дозволяє врахувати економічні потреби останнього. Можливість досягти контрольованого балансу між публічними та приватними інтересами повинна сприяти послабленню обмеження конкуренції та поступового формування ринкових відносин.

У цьому випадку встановлення тарифів є адміністративно-правовим засобом регулювання діяльності суб'єкта природної монополії у сфері газопостачання, який застосовується не в межах ліцензійних умов, але невідривно з ними пов'язаний.

Не зважаючи на те, що забезпечення загальносуспільного інтересу виникає при чітко визначених обставинах, регулятор передбачив низку превентивних заходів, яких повинен дотримуватися ліцензіат. Так, відповідно до п. п. 25 п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен вживати заходів з метою забезпечення безпеки постачання природного газу, у тому числі безаварійної та безперебійної роботи газосховищ [121]. Також ліцензіат повинен вживати всіх можливих і обґрунтованих заходів для забезпечення максимального обсягу потужності газосховища для потреб замовників; відповідати за надійну та безпечну експлуатацію, підтримання в належному стані та розвиток (включаючи нове будівництво та реконструкцію) газосховищ, якими він користується на законних підставах; забезпечувати додержання принципу недискримінації під час укладення договорів зберігання (закачування, відбору) із замовниками; вживати заходів для підвищення раціонального використання енергоресурсів та охорони довкілля під час провадження господарської

діяльності; вживати інших заходів, необхідних для безпечної та стабільної роботи газосховищ; придбавати енергоресурси, необхідні для здійснення ліцензованої діяльності, у недискримінаційний та прозорий спосіб [121].

Зважаючи на важливість сфери провадження господарської діяльності із зберігання (закачування, відбору) природного газу ліцензіат відповідно до п. п. 10 п. 2.2 Ліцензійних умов повинен вести облік ліцензованого виду діяльності окремо від інших видів діяльності та затверджувати правила розподілу активів і зобов'язань, доходів та витрат між ліцензованим та іншими видами господарської діяльності [121]. Отже, ліцензіат не обмежений одним видом господарської діяльності та може здійснювати будь-яку іншу діяльність на власний розсуд. Однак чітко визначено, що ліцензована діяльність повинна обліковуватися так, наче вона провадиться окремо.

Окремий облік також обумовлений спеціальними вимогами щодо використання коштів ліцензіатом. Відповідно до п. п. 19 п. 2.2. Ліцензійних умов ліцензіат повинен використовувати кошти, отримані від надання послуг зберігання (закачування, відбору) природного газу, передбачені структурою тарифу (річної планованої тарифної виручки) у визначеному розмірі та за цільовим призначенням. Ліцензіат також зобов'язаний сплачувати внески на регулювання, що визначаються НКРЕКП [121]. Отже, внески є однією з умов отримання ліцензії. Таким чином, можна вважати ліцензію опосередковано платною.

До заяви про отримання ліцензії здобувачем надаються документи про розрахунок тарифів на послуги зберігання (закачування, відбору) природного газу (для газосховищ, до яких застосовується режим регульованого доступу) у встановленому порядку. Після встановлення тарифів НКРЕКП, такі тарифи є обов'язковими до використання та не можуть бути змінені ліцензіатом в односторонньому порядку. Так, відповідно до п. п. 18 п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен надавати послуги зберігання (закачування, відбору)

природного газу за тарифами, що встановлюються НКРЕКП відповідно до чинної методології визначення тарифів на послуги зберігання (закачування, відбору) природного газу (у разі режиму регульованого доступу), або за договірною вартістю, що визначається за згодою між оператором газосховища і замовником (у разі режиму договірного доступу) [121].

У той же час, розпорядження значними обсягами інформації може призвести до витоку останньої. В інформаційну епоху інформація є досить значним важелем, у тому числі, у сфері економіки. Відповідно до п. п. 16 п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен забезпечувати конфіденційність інформації, що містить комерційну цінність, яка була отримана ним у процесі провадження ліцензованої діяльності, а також вживати заходів до запобігання розголошенню інформації про власну господарську діяльність, що може становити комерційну цінність для інших осіб, у дискримінаційний спосіб [121]. Встановлення чіткого обов'язку ліцензіата обумовлює настання його відповідальності у випадку порушення такого обов'язку. Отже, ліцензіат є відповідальним за збереження конфіденційної інформації.

Співпраця з іншими учасниками ринку природного газу знаходить своє відображення у таких обов'язках ліцензіата, як пропонувати послуги, що відповідають потребам ринку природного газу та узгоджувати систему управління та обміну даними, необхідними для безпечної експлуатації газосховищ, з оператором газотранспортної системи.

Ліцензіат повинен виконувати вимоги щодо оператора газосховища відповідно до чинних Кодексу газотранспортної системи, Кодексу газосховища, а також Типового договору зберігання (закачування, відбору) природного газу, що затверджуються НКРЕКП [121].

Відповідно до п. 2.3 Ліцензійних умов встановлено технологічні вимоги до провадження господарської діяльності із зберігання (закачування, відбору) природного газу, а п. 2.4 передбачає кадрові вимоги до провадження

господарської діяльності із зберігання (закачування, відбору) природного газу [121].

Технологічні вимоги можуть бути встановлені не лише напряму ліцензійними умовами, а й визначені загальнообов'язковими стандартами. Система стандартизації є певним технічним регулюванням, встановленим нормами права.

Стандартизацію як один із видів технічного регулювання можна вважати одним із основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання. Крім цього, вона є одним із способів легітимації суб'єкта господарювання. Вона є повноцінним засобом регулювання господарської діяльності. Без дотримання державних та галузевих стандартів діяльність суб'єктів господарювання може бути визнана незаконною і навпаки [58, с. 73].

Застосування заходів адміністративної відповідальності до суб'єктів природних монополій у досліджуваній сфері загалом не значно відрізняється від положень щодо електроенергетичної сфери.

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про ринок природного газу» відповідальність за порушення законодавства, що регулює функціонування ринку природного газу для суб'єктів ринку природного газу, настає за, у тому числі, за порушення ліцензіатами відповідних ліцензійних умов провадження господарської діяльності [152].

У разі скоєння правопорушення на ринку природного газу до відповідних суб'єктів ринку природного газу можуть застосовуватися санкції у виді:

- 1) попередження про необхідність усунення порушень;
- 2) штрафу;
- 3) зупинення дії ліцензії;
- 4) анулювання ліцензії.

НКРЕКП у разі вчинення правопорушення на ринку природного газу приймає у межах своїх повноважень рішення про накладення штрафів на суб'єктів ринку природного газу (крім споживачів).

Наприклад, на підставі Акту, складеного за результатами проведення планового заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері енергетики та Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного газу, від 06 вересня 2019 року № 308 НКРЕКП прийняла Постанову про накладення штрафу на АТ «Дніпропетровськгаз» від 13.09.2019 [140]. Відповідно до Акту зазначено, що порушенням є відмова у проведенні перевірки. Штрафні санкції застосовані у даному випадку склали вісімсот п'ятдесят тисяч гривень, що є значною сумою, яка може дійсно вплинути на протиправну поведінку ліцензіата. Подібні Постанови приймались також по відношенню до АТ «Львівгаз» [141] та інших.

До порушень також відносяться:

- 1) провадження господарської діяльності на ринку природного газу, що підлягає ліцензуванню, без ліцензії, у тому числі провадження господарської діяльності на ринку природного газу за відсутності остаточного рішення про сертифікацію, прийнятого щодо відповідного суб'єкта;
- 2) за порушення ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності на ринку природного газу, що підлягає ліцензуванню;
- 3) за порушення правил обліку та звітності суб'єктів ринку природного газу;
- 4) за неподання інформації Регулятору, оператору газотранспортної системи або іншому суб'єкту ринку природного газу, якщо обов'язковість подання такої інформації встановлена законодавством;
- 5) за відмову у доступі до газотранспортної або газорозподільної системи, газосховища або установки LNG у непередбачених законом випадках;

б) за недодержання встановлених технічних норм та стандартів безпеки.

Також встановлено відповідальність, яка покладається на посадових осіб суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність на ринку природного газу, що підлягає ліцензуванню.

Під час визначення санкцій Регулятор враховує серйозність і тривалість правопорушення, наслідки правопорушення для інтересів ринку природного газу та його суб'єктів, пом'якшуючі та обтяжуючі обставини. Поведінка правопорушника, спрямована на зменшення негативних наслідків правопорушення, негайне припинення правопорушення після його виявлення, сприяння виявленню правопорушення Регулятором під час перевірки вважаються пом'якшуючими обставинами. Поведінка правопорушника, спрямована на приховування правопорушення та його негативних наслідків, на продовження вчинення правопорушення, а також повторне вчинення правопорушення на ринку природного газу вважаються обтяжуючими обставинами [152].

Рішення Регулятора про накладення санкцій за порушення може бути прийняте протягом п'яти днів з дня виявлення правопорушення Регулятором. Накладення санкцій не допускається, якщо порушення було виявлено через три або більше років після його скоєння (у разі триваючого порушення - його припинення) або виявлення його наслідків [152].

За одне правопорушення на ринку природного газу може застосуватися лише один вид штрафної санкції (штраф) або штраф разом із зупиненням дії ліцензії. Рішення про накладення санкцій Регулятором оскаржуються в судовому порядку.

Проаналізувавши чинні нормативні акти доходимо висновку, що діяльність суб'єктів природних монополій у сфері газопостачання підлягає досить чіткому регулюванню. Використовується широкий перелік засобів регулювання, у тому числі, адміністративно-правових. Ліцензування як

адміністративно-правовий засіб державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері газопостачання, не є лише дозвільною процедурою. Ліцензійні умови включають у себе цілу низку інших засобів державного регулювання. Прямо передбачено ліцензійними умовами наступні регуляторні засоби:

- 1) встановлення тарифів;
- 2) проведення аудиту та вимоги до бухгалтерського обліку;
- 3) контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат;
- 4) обов'язковість затверджених типових договорів;
- 5) встановлення стандартів якості; визначення технічних умов;
- 6) визначення кадрових умов; встановлення вимог щодо забезпечення безперервності та незалежності діяльності суб'єкта природних монополій;
- 7) обов'язковість планування діяльності.

Специфікою адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері газопостачання є націленість на забезпечення публічного інтересу. Ліцензійні вимоги визначають певні обмеження, які покладаються на ліцензіата. Вони так чи інакше обмежують його економічну свободу, однак водночас забезпечують права споживача, тобто приватні інтереси поступаються загальним, у тому числі, інтересам публічним.

2.3. Адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері тепlopостачання, водопостачання та водовідведення

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» до числа сфер діяльності суб'єктів природних монополій належить транспортування

теплової енергії [148]. Провідна роль серед засобів адміністративно-правового регулювання цього виду господарської діяльності належить ліцензуванню. Регулювання здійснюється на підставі Постанови НКРЕКП від 22 березня 2017 №308 якою затверджено «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами» [122].

Відповідно до п. 1.4 Ліцензійних умов НКРЕКП здійснює ліцензування господарської діяльності з транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами, якщо заявлений (фактичний згідно зі звітністю) обсяг транспортування теплової енергії в наступному (минулому) календарному році перевищуватиме (перевищував) 145 тисяч Гкал та якщо суб'єкт господарювання здійснює ліцензовану діяльність з постачання теплової енергії при забезпеченості споживачів приладами обліку теплової енергії, що обліковують більше ніж 90% від загального обсягу реалізованої теплової енергії [122].

Оскільки НКРЕКП є державним органом, то відповідно вона має, в першу чергу, захищати інтереси держави. Сферою інтересів держави у зазначеному випадку є забезпеченість прав споживачів. Отже, інтереси, зазначені у п. 1.4 Ліцензійних умов є публічними. Вказані інтереси можуть бути місцевого значення, однак їх забезпечення усе одно належить до компетенції державних органів, а не місцевого самоврядування. Так відповідно до п. 1.5 Ліцензійних умов обласні та Київська міська державні адміністрації здійснюють ліцензування господарської діяльності з транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами суб'єктів господарювання у разі, якщо теплові мережі суб'єктів господарювання розташовані на території відповідної області України (території міста Києва), та якщо заявлений (фактичний згідно зі звітністю) обсяг транспортування теплової енергії в наступному (минулому) календарному році не перевищуватиме (не

перевищував) 145 тисяч Гкал та/або якщо суб'єкт господарювання здійснює ліцензовану діяльність з постачання теплової енергії при забезпеченості споживачів приладами обліку теплової енергії, що обліковують менше ніж 90 % від загального обсягу реалізованої теплової енергії [122].

Забезпечення споживачів послугами з транспортування теплової енергії є обов'язком ліцензіата. Відповідно до п. п. 8 п. 3.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен здійснювати транспортування теплової енергії відповідно до умов договорів, укладених у встановленому порядку, за тарифами, що встановлюються уповноваженим законом державним колегіальним органом або органами місцевого самоврядування в межах наданих повноважень [122]. Отже, регулятор вправі застосувати такі засоби адміністративно-правового регулювання, як обмеження свободи договірних відносин та встановлення тарифів.

Також до адміністративно-правових засобів регулювання відноситься затвердження форми типового договору. Типовий договір про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. № 630 [131]. Типовий договір затверджується для регулювання лише визначеного кола відносин. При цьому типові договори повинні визначати права та обов'язки контрагентів в соціально-значущих договірних відносинах [40, с. 187]. С. А. Верб визначив типовий договір, як нормативний акт, в якому правила поведінки виражені у формі умов відповідного цивільно-правового договору [47, с. 146].

Тарифи на транспортування теплової енергії визначаються відповідно до Порядку формування тарифів на транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами на принципах стимулюючого регулювання, затвердженого Постановою НКРЕКП від 27 липня 2017 року № 967 [129]. Слід погодитися з думкою, що основними

напрямами здійснення державного контролю у регулюванні тарифів є контроль за економічною обґрунтованістю тарифів, контроль за виконанням суб'єктами господарювання, що надають відповідні послуги, вимог нормативно-правових актів щодо застосування тарифів, контроль за правильністю розрахунків [189, с. 176].

І. О. Драган зазначив, що суб'єкти природних монополій подають пропозиції щодо зміни тарифів, не надаючи в повному обсязі усі розрахунки витрат та норм використання ресурсів. У більшості випадків до складу витрат включаються витрати, розмір яких визначений без застосування обґрунтованих норм та нормативів, значна частка витрат розраховується на основі витрат попередніх років, що призводить до необґрунтованого завищення тарифів [65, с. 63].

Задля забезпечення доступу до послуг ліцензіата останній зобов'язаний:

1) забезпечити наявність проектної та виконавчої документації на магістральні та місцеві (розподільчі) теплові мережі і (за наявності) теплові пункти, що перебувають у власності або користуванні ліцензіата та забезпечують транспортування теплової енергії;

2) забезпечувати рівні права доступу до теплових мереж для всіх теплогенеруючих та теплопостачальних організацій, а в разі недостатності пропускної здатності теплових мереж дотримуватися встановленого механізму розподілу теплової енергії;

3) не має права відмовити: теплогенеруючій та теплопостачальній організаціям у транспортуванні теплової енергії, якщо це дозволяють технічні можливості системи магістральних та місцевих (розподільчих) теплових мереж; споживачу теплової енергії у приєднанні до своєї теплової мережі тепловикористальних установок споживача у разі виконання споживачем відповідних технічних умов у межах пропускної здатності теплових [122].

Однак для ліцензіата також передбачено низку обставин, які дозволяють відхилитися від виконання покладених на нього обов'язків. Відповідно до підпункту 14 п. 3.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен у разі планового або позапланового припинення (у зв'язку з неможливістю використання матеріально-технічної бази, крім випадків, викликаних кліматологічними факторами, зокрема закінченням опалювального періоду, підвищенням середньодобової температури та зупинок, пов'язаних із підготовкою виробничих об'єктів до опалювального періоду) провадження ліцензованої діяльності загалом або за певним місцем провадження ліцензованої діяльності ліцензіат зобов'язаний повідомити сторону, з якою укладено договір щодо транспортування теплової енергії, у встановлений договором строк про дату і причини припинення ліцензованої діяльності із визначенням приблизної дати відновлення її провадження [122].

До загальних принципів провадження господарської діяльності із транспортування теплової енергії можна віднести наступні положення: недопущення обмежень або припинення провадження господарської діяльності з транспортування теплової енергії, якщо необхідність такого обмеження не встановлена законодавством; забезпечення ліцензованої діяльності за принципом економічної доцільності та досягнення найнижчої собівартості [122].

Нині у здійсненні тарифного регулювання природних монополій в Україні здебільшого застосовують модель, відому як метод «витрати плюс». Він передбачає визначення розміру тарифу через встановлення граничної рентабельності (норми прибутку) до задекларованого об'єктами регулювання рівня витрат [36, с. 15].

Як і у будь-яких інших сферах діяльності природних монополій фінанси ліцензіата підлягають регулюванню з боку Регулятора. Відповідно до п. п. 9 п.

3.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен дотримуватися структури витрат згідно зі статтями, затвердженими у тарифі на транспортування теплової енергії [122].

Контроль за фінансами ліцензіата не обмежується контролем за витратами. Так, ліцензіат повинен перераховувати кошти на поточний рахунок зі спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами в обсязі, передбаченому в установленому тарифі для виконання інвестиційної програми, відкритий в уповноваженому банку, та використовувати їх виключно для виконання інвестиційної програми [122].

Порядок відкриття зазначених рахунків визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 09 жовтня 2013 року № 750, якою затверджений Порядок зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням у сфері теплопостачання [126].

Контроль за фінансами ліцензіата має запобігти накопиченню безнадійної заборгованості, розтраті та виведенню коштів на сторонні організації. Дуже часто саме зазначені обставини стають причиною призупинення діяльності суб'єкта господарювання з транспортування теплової енергії.

Не менш важливе значення має відкритість та доступність інформації. Відповідно до п. п. 10 п. 3.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен оприлюднювати на власному веб-сайті та в засобах масової інформації в порядку, встановленому законодавством, інформацію щодо тарифу на транспортування теплової енергії та його зміни, заходи формування та виконання інвестиційної програми з транспортування теплової енергії та іншу інформацію [122].

Відповідно до п. 1.3 Ліцензійних умов визначено перехресне субсидювання переміщення доходу від провадження господарської діяльності з транспортування теплової енергії для фінансової підтримки іншого виду

господарської діяльності в межах одного суб'єкта господарювання. У той же час, ліцензіат повинен не допускати перехресного субсидіювання інших видів діяльності за рахунок господарської діяльності з транспортування теплової енергії [122].

Так само, як ліцензіат повинен бути захищений від внутрішніх зловживань, він має бути захищений від зовнішніх загроз. Ліцензіат повинен забезпечити створення відповідальних підрозділів та систем захисту від зовнішнього втручання в інформаційні мережі та системи управління та дотримуватися заходів для запобігання загрози безпеці критичної інфраструктури та реалізації системи захисту об'єктів критичної інфраструктури, передбачених законодавством [122].

Відносно ліцензіата застосовуються також такі адміністративно правові засоби, як встановлення кадрових та технологічних вимог [122].

Відповідно до п. 5.1 Ліцензійних умов не допускається здійснення над ліцензіатом (здобувачем ліцензії) контролю у значенні, наведеному у ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [132], резидентами держав, що здійснюють збройну агресію проти України, та/або дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту та застосування воєнної сили проти України [122].

Відтак, прямо передбачені ліцензійними умовами наступні засоби державного регулювання:

- 1) встановлення тарифів; контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат;
- 2) обов'язковість затверджених типових договорів;
- 3) встановлення вимог щодо забезпечення безперервності та незалежності діяльності суб'єкта природних монополій та інші.

Основною рисою регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах тепlopостачання є націленість на забезпечення безперервності такої

діяльності. Сферою інтересів держави у зазначеному випадку є забезпеченість споживачів. Оскільки НКРЕКП, є державним органом, то відповідно вона має, у першу чергу, захищати інтереси держави. Саме можливість забезпечення приватних інтересів є публічною функцією держави, а отже складає публічний інтерес.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії» сферою діяльності суб'єктів природних монополій є, у тому числі, централізоване водопостачання та водовідведення [148]. Окремі дослідники вважають, що віднесення цих видів господарської діяльності до природних монополій гальмує реформування відносин у сфері житлово-комунального господарства [82, с. 58]. Вважаємо за можливе не погодитися з цим твердженням, з огляду на очевидну специфіку цієї сфери господарювання та об'єктивну потребу домінування в її регулюванні публічного інтересу. Недоліки і проблеми регулювання досліджуваного сектору економіки є, скоріше, результатом неефективних і неузгоджених дій регуляторних органів. Крім того, як правильно вказує І. І. Крилова, принципи державної політики у сфері водопостачання та водовідведення визначені законодавцем, але відсутній спеціальний національний стратегічний документ розвитку сфери [81, с. 26]. Відсутність комплексного державного бачення стратегії реформування цієї надзвичайно важливої для економіки країни і добробуту населення галузі наразі створює істотні перепони для її оптимізації.

У цій сфері ліцензування господарської діяльності регулюється Постановою НКРЕКП від 22 березня 2017 № 307, якою затверджено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення [123].

Відповідно до п. 1.4 Ліцензійних умов НКРЕКП здійснює ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання (виробництво та/або транспортування та/або постачання питної води споживачам) та/або

водовідведення (відведення та/або очищення стічної води) у разі, якщо системи централізованого водопостачання та/або водовідведення суб'єктів господарювання розташовані в одному чи декількох населених пунктах у межах території однієї або більше областей (включаючи місто Київ), сукупна чисельність населення яких становить більше ніж сто тисяч осіб та обсяги реалізації послуг яких становлять відповідно: з централізованого водопостачання – більше ніж триста тисяч метрів кубічних на рік; з централізованого водовідведення - більше ніж двісті тисяч метрів кубічних на рік [123].

Таким чином, господарська діяльність з централізованого водопостачання (виробництво та/або транспортування та/або постачання питної води споживачам) та/або водовідведення (відведення та/або очищення стічної води) сама по собі не є підставою для ліцензування. Зазначені вище критерії, на нашу думку, вказують на важливість для суспільства такої господарської діяльності. Припинення або порушення водопостачання або водовідведення для значної кількості населення може призвести до тяжких наслідків, подолання яких може потребувати значних зусиль з боку держави. Отже, умови для ліцензування зазначені в п. 1.4 Ліцензійних умов вказують на загальнодержавне значення відповідної діяльності.

Згідно з Міжнародним пактом про економічні соціальні і культурні права, право на воду є частиною права на достатній життєвий рівень, достатнє харчування, житло та одяг [100, с. 11]. Право на питну воду на території держави стоїть поруч із іншими такими фундаментальними правами, як правом на життя та правом на їжу (продовольство) [86, с. 64-65].

Відповідно до п. п. 20 п. 2 .2 Ліцензійних умов ліцензіат не має права відмовити споживачу послуг з централізованого водопостачання та водовідведення у приєднанні до своєї системи централізованого водопостачання та/або водовідведення об'єктів будівництва водопостачання та/або

водовідведення споживача у разі виконання споживачем технічних умов у межах пропускної спроможності мереж систем централізованого водопостачання та водовідведення [123].

Вимога щодо виконання технічних умов споживачем може виступити у якості певного обмеження при наданні доступу останньому до послуг суб'єкта природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення. У даному разі сам постачальник послуг є суб'єктом який має надати оцінку дотриманню технічних вимог, що може призвести до бюрократизації процесу.

З метою належного забезпечення надання послуг з централізованого водопостачання та водовідведення ліцензійними умовами передбачено низку додаткових вимог:

1) ліцензіат повинен створити та забезпечити функціонування кол-центру для обслуговування споживачів, що забезпечений єдиним багатоканальним номером телефону для стаціонарних та мобільних телефонів та адресою електронної пошти для прийому повідомлень (п. п. 22 п. 2.2 Ліцензійних умов [123]);

2) ліцензіат повинен надавати послуги з централізованого водопостачання та/або водовідведення відповідно до умов договору, укладеного в установленому порядку (п. п. 18 п. 2.2 Ліцензійних умов [123]);

3) ліцензіат повинен відповідно до тарифів, встановлених уповноваженим органом, здійснювати реалізацію обсягів централізованого водопостачання та/або водовідведення (п. п. 18 п. 2.2 Ліцензійних умов [123]).

Впровадження сучасних методів обслуговування споживачів сприяє розвитку конкуренції у даній сфері. Також послуги суб'єкта природної монополії стають більш доступними споживачу та покращуються у своєму обслуговуванні.

Такий адміністративно-правовий засіб як визначення особливого порядку укладення договору обмежує свободу договірних відносин. Типова форма договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. № 630 [131].

Також адміністративно-правовим засобом регулювання господарської діяльності є встановлення тарифів.

Діяльність кожного окремого підприємства у сфері водопостачання достатньо капіталомістка та має велику кількість споживачів і при цьому впливає на стан здоров'я майже всього населення певної території. Крім того, тарифи на послуги водопостачання істотно впливають на економіку [179, с. 85].

Формування тарифів на централізоване водопостачання та/або централізоване водовідведення здійснюється ліцензіатами відповідно до річних планів ліцензованої діяльності з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення, економічно обґрунтованих планованих витрат, визначених на підставі державних та галузевих нормативів витрат ресурсів, у тому числі галузевих технологічних нормативів використання питної води на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства, з урахуванням фактичних даних та основних особливостей технологічних процесів конкретного виробництва, техніко-економічних розрахунків, кошторисів з урахуванням ставок податків, зборів, платежів, цін (тарифів) на матеріальні ресурси та послуги у планованому періоді [189].

Тобто основною метою встановлення тарифів є досягнення точки незбитковості та забезпечення подальшого розвитку і удосконалення надання послуг з централізованого водопостачання та водовідведення. Окрім цього тарифи мають гарантувати доступність вказаних послуг споживачам, адже зазначені витрати напряму впливають на економічний стан населення та його платоспроможність.

Забезпечення споживачів послугами централізованого водопостачання та водовідведення базується на певних загальних засадах. Відповідно до п. п. 16 п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен забезпечувати рівні права доступу до мереж централізованого водопостачання та/або водовідведення. Також, відповідно ліцензіат повинен не допускати обмеження або припинення провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та/або водовідведення, якщо необхідність такого обмеження не встановлена законодавством [123].

Забезпечення безперервності надання послуг суб'єктом природних монополій може виступати загальним принципом їх діяльності. Зазначений принцип пронизує усі сфери природних монополій не лише з точки зору господарської діяльності, а й відносно здійснення регулювання державою. Безперервність діяльності є метою усіх учасників ринку централізованого водопостачання та водовідведення, у тому числі суб'єктів господарювання, споживачів та держави загалом.

Однак споживачі зацікавлені не лише у безперервності надання послуг суб'єктом природних монополій, а й у якості таких послуг. Якість питної води напряму впливає на здоров'я населення, а це у свою чергу напряму пов'язано з його працездатністю та витратами держави на охорону здоров'я. Бюджетні витрати на можливості працездатного населення є одними із значущих показників, які впливають на загальний економічний розвиток України та якість життя громадян.

Встановлення санітарних норм є також засобом адміністративно-правового регулювання. Його застосування потребує не лише волі суб'єкта владних відносин, а й залучення фахових спеціалістів та використання передових наукових досліджень.

Соціальна складова, за якої підприємства водопостачання та водовідведення, є органічною частиною сучасних міст і поселень, без яких

неможливе їх існування та розвиток. Вони забезпечують населення, підприємства і організації питною водою та разом із цим здійснюють відведення стоків із каналізаційних об'єктів за межі заселених територій [102, с. 64]. Забезпечення належного водовідведення є прямою запорукою розвитку міст, адже належне функціонування каналізаційної системи дозволяє збільшувати кількість населення у містах без загрози спровокувати хвороби та епідемії, які виникають у результаті антисанітарних умов побуту.

Однак не лише соціальна складова є вирішальною у регулюванні суспільних відносин у сфері водопостачання та водовідведення. Зазначені сфери є значною складовою економічної системи, яка які акумулюють істотні грошові потоки. За таких умов регулятор потребує додаткових адміністративно-правових засобів.

При зазначених обставинах фінансові показники ліцензіата є не лише обов'язковим показником для регулятора, а й об'єктом уваги споживачів. Тобто, фінансова звітність є публічною. Відповідно до п. п. 21 п. 2.2 Ліцензійних умов річна фінансова звітність ліцензіата підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором та має бути розміщена на веб-сайті ліцензіата у встановленому законом порядку [123].

Фінансова свобода ліцензіата обмежена не лише звітністю. Так, ліцензіат повинен відповідно до статті 18-1 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» [147] та з урахуванням вимог Порядку зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09 жовтня 2013 року № 750 [126], щоденно перераховувати кошти на поточний рахунок зі спеціальним режимом, відкритий в уповноваженому банку, використовувати їх виключно для

виконання інвестиційної програми у обсязі, передбаченому в установленому тарифі для виконання інвестиційної програми, подавати органу ліцензування разом із звітами про виконання інвестиційних програм звіт про цільове використання коштів із спеціального рахунку [123].

Регулятор має можливість контролювати рахунок суб'єкта природної монополії, з метою належного формування витратної частини, яка безпосередньо впливає на встановлені тарифи.

Також відповідно до п. п. 13 п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен дотримуватися структури витрат згідно із статтями, затвердженими у тарифі на централізоване водопостачання та/або водовідведення, а також використовувати кошти, отримані за рахунок діяльності з централізованого водопостачання та/або водовідведення, за цільовим призначенням та з дотриманням принципів здійснення публічних закупівель [123].

Вимога щодо дотримання цільового призначення витрат націлена на можливість здійснення контролю за фінансами суб'єкта природної монополії, адже фінансова стабільність є запорукою безперервності надання послуг. Те, що фінансові розрахунки ліцензіата також входять до сфери публічних інтересів підтверджує визначений порядок закупівлі.

Одночасно зі звітністю ліцензіат повинен оприлюднювати на власному веб-сайті та в засобах масової інформації в порядку, встановленому законодавством, інформацію щодо тарифів на централізоване водопостачання та/або водовідведення та їх зміни [123].

Публічний доступ до зазначеної інформації є невід'ємним правом споживача, оскільки зазначені показники можуть вплинути на його життя. Також споживач має право знати чи раціонально використані сплачені ним кошти. Такий обов'язок ліцензіата надає можливість регулятору доповнити державний контроль громадським та забезпечити впровадження принципу

відкритості та прозорості формування тарифів на послуги, що становлять загальний економічний та суспільний інтерес.

Відповідно до п. 1.3 Ліцензійних умов визначено перехресне субсидіювання переміщення доходу від провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та/або водовідведення для фінансової підтримки іншого виду господарської діяльності в межах одного суб'єкта господарювання [123]. Визначення перехресного субсидіювання дозволяє чітко встановити його межі, адже відповідно до п. п. 14 п. 2.2 Ліцензійних умов ліцензіат повинен не допускати перехресного субсидіювання [123]. Заборона перехресного субсидіювання є дієвим адміністративно-правовим засобом, який було розглянуто у попередніх підрозділах цієї роботи.

Захист системи централізованого водопостачання та водовідведення має бути забезпечено не лише від внутрішніх зловживань, а й від зовнішніх загроз. Такий обов'язок поруч із обов'язком держави в певному об'ємі покладено на ліцензіата. Так, ліцензіат повинен забезпечити створення відповідальних підрозділів та систем захисту від зовнішнього втручання в інформаційні мережі та системи управління (п. п. 23 п. 2.2 Ліцензійних умов [123]) та дотримуватися заходів для запобігання загрози безпеці критичної інфраструктури та реалізації системи захисту об'єктів критичної інфраструктури, передбачених законодавством (п. п. 23 п. 2.2 [123]).

Відповідно до п. 5 Ліцензійних умов не допускається здійснення над ліцензіатом (здобувачем ліцензії) контролю у значенні, наведеному у ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [132], резидентами держав, що здійснюють збройну агресію проти України та/або дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту та застосування воєнної сили проти України [123].

Обмеження корпоративних прав ліцензіата, по суті, є значним обмеженням права власності, тобто одного з фундаментальних прав людини.

Однак такий підхід обумовлено тим, що діяльність суб'єктів природних монополій відноситься до сфери публічного інтересу, отже, адміністративно-правові засоби регулювання можуть обмежувати певні права та свободи.

Невідворотність відповідальності у разі порушення законодавства у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення є базовим принципом державної політики у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення.

Окрім загальних санкцій, передбачених для суб'єктів природних монополій, встановлена спеціальна відповідальність за порушення законодавства у сфері питної води та питного водопостачання.

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» [147] перераховані види порушень, за які винні особи притягуються до відповідальності. При цьому вказано, що відповідальність визначається законодавством, однак також зазначено, що може бути застосовано відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення.

Законодавством встановлено межі розподілу відповідальності, при яких постачальник води не несе відповідальність за частину трубопроводу, у якому вода може бути втрачена або погіршено її питні властивості. Відповідно до Правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України за стан водопровідних мереж, які проходять у технічних підвалах і до яких приєднані внутрішньобудинкові мережі, є відповідальними підприємства та організації, у яких вони перебувають на балансі [130].

Так само, як і в інших сферах діяльності суб'єктів природних монополій, які нами розглянуто вище, НКРЕКП вправі проводити позапланові перевірки, про що свідчить прийняття Постанови про проведення позапланової перевірки КП «Чернівціводоканал» від 06.09.2019 [150]. Також НКРЕКП застосовує

штрафні санкції, наприклад, відносно КП «Броваритепловодоенергія» [143] та інших.

Таким чином, ліцензійні умови встановлюють меншу кількість вимог до діяльності суб'єкта природних монополій у сфері водопостачання та водовідведення, аніж у сферах електроенергетики та газопостачання. На нашу думку, такий підхід регулятора пов'язаний з тим, що стан ринку водопостачання та водовідведення дозволяє забезпечити державні та суспільні інтереси без застосування певних засобів державного регулювання.

Ліцензування як адміністративно-правовий засіб державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері теплопостачання, водопостачання та водовідведення, не є лише дозвільною процедурою. Ліцензійні умови включають в себе цілу низку інших засобів державного регулювання. Прямо передбачено ліцензійними умовами наступні адміністративно-правові засоби:

- 1) встановлення тарифів;
- 2) контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат;
- 3) обов'язковість затверджених типових договорів;
- 4) визначення кадрових умов;
- 5) встановлення вимог щодо забезпечення безперервності та незалежності діяльності суб'єкта природних монополій та інші засоби.

Обов'язок здійснення діяльності суб'єктом природних монополій у сфері теплопостачання, водопостачання та водовідведення по забезпеченню споживачів відповідними послугами є публічним, оскільки постачальник не має права відмовити споживачу послуг.

Господарська діяльність з централізованого водопостачання (виробництво та/або транспортування та/або постачання питної води споживачам) та/або водовідведення (відведення та/або очищення стічної води) сама по собі не є

підставою для ліцензування. Така діяльність підлягає ліцензуванню лише за певних підстав, які чітко вказують на те, що має місце необхідність забезпечення публічного інтересу.

Висновки до розділу 2

У другому розділі нашої дисертації дослідження досліджено поняття правових засобів регулювання. Встановлено, що адміністративно-правові засоби у сфері господарської діяльності зазвичай не використовуються окремо, а об'єднуються у правові методи, які згодом формують певний правовий режим.

Також обґрунтовано, що дослідження адміністративно-правових засобів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій потребує виділення домінуючого правового засобу, який і визначає загальний характер державного регулювання у відповідній сфері. Встановлено, що домінуючим адміністративно-правовим засобом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг є ліцензування.

Ліцензування характеризується комплексністю як окремий адміністративно-правовий засіб регулювання воно може включати в себе низку умов, які за своєю сутністю також є засобами адміністративно-правового регулювання. Однак застосовані такі засоби державою можуть бути лише після здобуття ліцензії заявником. Так, ліцензійні умови можуть містити вимоги щодо формування цінової і тарифної політики, здійснення контролю та використання інших засобів.

Встановлено, що ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії прямо передбачено такі засоби державного регулювання як обов'язкова сертифікація; встановлення тарифів; визначення умов субсидіювання; проведення аудиту та вимоги до бухгалтерського обліку; контроль за рухом грошових коштів та встановлення

обов'язкового дотримання цільового призначення витрат; обов'язковість затверджених типових договорів; встановлення стандартів якості; встановлення за допомогою спеціальних нормативно-правових актів основних умов діяльності учасників ринку (Правила ринку) та взаємовідносин між ними; уповноваження регулятора на пряме регулювання діяльності суб'єкта природних монополій.

Проаналізовано нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності та види санкцій, що можуть бути застосовані за правопорушення на ринку електричної енергії до відповідних учасників ринку.

Розглянуто та зведено в єдиний перелік адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунального газопостачання. Визначено, що відповідними ліцензійними умовами встановлюється особлива вимога щодо забезпечення безперервності та стабільності провадження господарської діяльності з транспортування природного газу ліцензіатом. Встановлено, що система засобів державного регулювання у сфері комунального газопостачання включає встановлення тарифів; проведення аудиту та вимоги до бухгалтерського обліку; контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат; обов'язковість затверджених типових договорів; встановлення стандартів якості; визначення технічних умов; визначення кадрових умов; встановлення вимог щодо забезпечення безперервності та незалежності діяльності суб'єкта природних монополій; обов'язковість планування діяльності.

Розглянуто та систематизовано адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення. Розглянуто особливості провадження господарської діяльності із транспортування теплової енергії, які впливають на зміст її адміністративно-правового регулювання. Визначено

загальні умови та зміст адміністративно-правового регулювання провадження господарської діяльності із транспортування теплової енергії.

Встановлено, що до засобів державного регулювання у цій сфері належать встановлення тарифів; контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат; обов'язковість затверджених типових договорів; встановлення вимог щодо забезпечення безперервності та незалежності діяльності суб'єкта природних монополій.

Констатовано, що ліцензійними умовами у сфері тепlopостачання прямо передбачено такі адміністративно-правові засоби, як встановлення тарифів; контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат; обов'язковість затверджених типових договорів; встановлення вимог щодо забезпечення безперервності та незалежності діяльності суб'єкта природних монополій.

З'ясовано, що ліцензійні умови встановлюють меншу кількість вимог до діяльності суб'єкта природних монополій у сфері водопостачання та водовідведення, аніж у сферах електроенергетики та газопостачання. Такий підхід регулятора пов'язаний з тим, що стан ринку водопостачання та водовідведення дозволяє забезпечити державні та суспільні інтереси без застосування певних засобів державного регулювання. В той же час, оскільки що припинення або порушення водопостачання або водовідведення для значної кількості населення може призвести до тяжких наслідків, подолання яких може потребувати значних зусиль з боку держави, господарська діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення в будь-якому випадку виходить за рамки приватних інтересів.

РОЗДІЛ 3

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИВАТНИХ І ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ У АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

3.1. Забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій

Єдність соціально-ціннісної основи державного менеджменту проявляється у взаємодії його принципів: загальних, спеціальних і структурних. Перші актуалізують ціннісний вимір демократії як форми організації суспільства, що діє на принципі народовладдя як послідовного здійснення прав і свобод людей. Другі ґрунтуються на балансі ціннісних орієнтацій державних службовців (відсутність останнього може призвести до ціннісного конфлікту й навіть до соціальної аномії). Треті забезпечують єдність державної влади в трьох її вимірах: правовому, політичному й організаційному [74]. Відповідно до поділу структури принципів державного управління виокремлюються стратегічні напрямки подальшого дослідження.

Принципи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій базуються як на загальних принципах державного управління, так і на галузевих принципах адміністративного права, та виводяться з положень, які безпосередньо визначені законом.

Як зазначає Б. В. Деревянко, розглядаючи питання ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, значна кількість публічних інтересів робить практично недоцільним застосування методу цивільно-правового регулювання, що спирається на засади рівності учасників відносин і спрямовується на

досягнення приватних інтересів [57, с. 35]. Аналогічна ситуація має місце і у розрізі господарської діяльності суб'єктів природних монополій, яка за визначенням становить публічний інтерес.

В. Б. Авер'янов вказує, що під принципами адміністративного права розуміють засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [25, с. 80].

Враховуючи думки провідних вітчизняних науковців, до принципів адміністративно-правового регулювання можна віднести такі принципи як принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина; принцип правової визначеності (впевненості); принцип пропорційності; принцип деконцентрації; принцип забезпечення публічного інтересу.

У юридичній літературі така позиція обґрунтовується тим, що, з погляду природно-правової теорії, право – справедливе та гуманне. Основним його завданням визнається забезпечення природних прав і свобод людини і громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо. Виходячи з цього, будь-який адміністративно-правовий акт лише тоді може вважатися правовим, якщо він відповідає природному праву та узгоджується з ним. Основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини [30, с. 34].

На думку Т. М. Кравцової та А. В. Солонар, публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [80, с. 523].

Ідея щодо правової визначеності як необхідної складової верховенства права була запропонована Ф. А. Хайєком, який вказував, що верховенство права передбачає, що органи державної влади повинні бути обмежені у своїх діях заздалегідь встановленими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити з великою точністю примусові заходи, що будуть застосовані представниками влади в тій чи іншій ситуації. Беручи це до уваги, індивід може впевнено планувати свої дії [186, с. 90]. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія) у Доповіді щодо верховенства права зазначила, що однією з складових верховенства права є правова визначеність; вона вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій правовідносин, що виникають (пункти 41, 46) [99].

Правова визначеність або, в інших перекладах терміну, сформованого у західній юриспруденції, юридична впевненість – це надійність і передбачуваність, які покликані не допустити самоуправства і зловживань з боку публічної адміністрації при вирішенні суспільних справ. Особливо, коли Україна знаходиться у небезпечній, так званій, «червоній» зоні корупції [20, с. 435]. Важливим елементом надійності та передбачуваності є «адміністрування через закон», тобто, забезпечення верховенства права в діяльності публічної адміністрації [68, с. 130]. Верховенство закону означає, що публічна адміністрація повинна виконувати свої обов'язки відповідно до закону. Органи державної влади приймають свої рішення, дотримуючись загальних правил або принципів, які застосовуються на основі справедливості до будь-якої особи, яка підпадає під сферу їх застосування.

Невід'ємною складовою правової визначеності є субпринцип захисту легітимних очікувань. Метою впровадження цього принципу є забезпечення контролю за здійсненням влади так, щоб не допустити свавілля та зловживань, захистити громадян від можливих порушень з боку публічної адміністрації, в

першу чергу, при реалізації державними органами та посадовими особами дискреційних повноважень [69, с. 26]. У контексті адміністративно-правового регулювання принцип захисту легітимних очікувань передбачає стабільність законодавства, недопущення, за загальним правилом, його ретроактивної дії, єдність і передбачуваність адміністративної та судової практики, з тим, щоб забезпечити особам можливість вибудовувати свою поведінку, покладаючись на очікувані умови діяльності, у тому числі, господарської, та передбачувану поведінку публічної адміністрації у здійсненні нею регуляторного впливу.

Згідно з принципом пропорційності органи влади, зокрема, не можуть покладати на громадян зобов'язання, які перевищують межі необхідності, що впливають із публічного інтересу, для досягнення цілей, яких вимагається досягнути за допомогою застосовуваної міри (або дій владних органів) [89, с. 48].

Принцип деконцентрації виступає особливим виявом централізації, проте в європейських адміністративно-правових джерелах йому надається самостійне значення поряд з іншими основними принципами організації публічної адміністрації [29, с. 111]. За своїм змістом принцип деконцентрації розкривається через потребу «підвищення ефективності виконання окремих повноважень, для чого їх здійснення доручається агентам (особам), призначеним у відповідних адміністративних округах, які вони виконують від імені держави»[27, с. 43].

Відштовхуючись від загального розуміння принципів адміністративно-правового регулювання пропонуємо принципи адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій визначати як основні положення, на яких ґрунтується регулятивний вплив держави на ринки, що перебувають у стані природної монополії, і які відображають сутність і зміст діяльності публічної адміністрації у цій сфері.

Безпосередньо у Законі України «Про природні монополії» (ст. 9) [148] подано нормативний перелік принципів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. До них належать принципи гласності та відкритості процедур регулювання; адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії; самоокупності суб'єктів природних монополій; стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них; забезпечення захисту прав споживачів; підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії шляхом застосування стимулюючого регулювання [148].

Зазначені принципи дозволяють зробити низку висновків щодо державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Так, принцип гласності та відкритості процедур регулювання унеможливорює віднесення будь-яких прийнятих рішень під час державного регулювання до інформації з обмеженим доступом. Регулятор не вправі посилається на будь-які таємні нормативно-правові акти у своїй діяльності. Така позиція має унеможливити зловживання службовим становищем посадових осіб Регулятора без притягнення до відповідальності, передбаченої законодавством [155].

Задля забезпечення виконання зазначеного принципу у ст. 15-1 Закону України «Про природні монополії» вказано, що національні комісії регулювання природних монополій забезпечують відкритість своєї діяльності. Також передбачено, що порядок денний засідань комісій підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті відповідної комісії не пізніше ніж за три робочі дні до дня проведення засідання. Рішення комісій та документи, ухвалені комісіями, підлягають оприлюдненню на офіційному веб-сайті відповідної комісії не пізніше ніж через п'ять робочих днів після дня проведення засідання. Комісії співпрацюють з організаціями, які представляють

інтереси споживачів, інформують такі організації та споживачів про діяльність суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках [148]. Споживачі та будь-які заінтересовані особи мають право звертатися до комісій з питань, що належать до компетенції комісій. Комісії розглядають такі звернення та дають відповідь заявникам у встановленому порядку. Комісії інформують громадськість про результати своєї роботи, оприлюднюють і надають інформацію за запитами відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [114]. Комісії публікують на офіційному веб-сайті відповідної комісії річні звіти про роботу комісії не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним [148].

Принцип адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії вказує, що недопустимим є узагальнення методів та інструментів регулювання. Оскільки визначення статусу ринку як природної монополії є процесом індивідуальним, то й самі суб'єкти природних монополій не можуть отримувати статус лише через відповідність певним критеріям [155].

Принцип самоокупності суб'єктів природних монополій передбачає, що набуття відповідного статусу не є підставою для надання пільг або субсидій. Надання суб'єкту підприємницької діяльності статусу суб'єкта природних монополій покращує його становище на відповідному ринку. Отже, суб'єкт природної монополії є, перш за все, підприємством, а отже самоокупність має бути прямим результатом його економічної активності [155].

Принцип стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них спонукає до такого державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, у результаті якого не лише підтримується певний рівень забезпечення товарами, а й забезпечується розвиток та удосконалення такого ринку [155].

Принцип забезпечення захисту прав споживачів вказує на те, що суб'єкти природних монополій, у першу чергу, забезпечують товарами споживчий ринок

[155]. Відповідно до п. 22 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» споживач – це фізична особа, яка придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника [133]. Отже, законодавець вважає, що суб'єкти природних монополій прямо або опосередковано забезпечують особисті потреби фізичних осіб [155].

Наступним визначено принцип підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії шляхом застосування стимулюючого регулювання. Особливістю даного принципу є те, що він застосовується лише в окремій сфері економічної діяльності. Такий підхід, скоріше за все, пов'язаний з тим, що виробництво електричної та теплової енергії є стратегічним напрямком економіки в сучасних реаліях. Вказаний принцип передбачає, що підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій має бути досягнуто шляхом заохочення (стимулювання), а не шляхом примусу та контролю [155].

Відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про природні монополії» у разі застосування стимулюючого регулювання орган, який регулює діяльність суб'єктів природних монополій, враховує:

1) витрати відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності (крім амортизації та витрат, визначених частиною третьою цієї статті);

3) витрати на амортизацію активів, які розраховані відповідно до методів нарахування амортизації, груп активів та строку їх корисного використання, визначених органами, що здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;

4) податки і збори (обов'язкові платежі) до бюджетів та державних цільових фондів;

5) регуляторну базу активів; регуляторну норму доходу;

6) віддаленість різних груп споживачів від місця виробництва товарів; якість товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

7) державні дотації та інші форми державної підтримки, гранти, внески споживачів [148].

У іншому разі орган, який здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, під час регулювання цін (тарифів) на товари суб'єкта природної монополії враховує:

1) витрати, які згідно з Податковим кодексом України [104] враховуються при обчисленні об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств (крім витрат, визначених частиною третьою цієї статті);

2) податки і збори (обов'язкові платежі) до бюджетів та державних цільових фондів; вартість основних засобів, амортизацію, потреби в інвестиціях, визначених у встановленому порядку;

3) очікуваний прибуток від можливої реалізації товарів за різними цінами (тарифами); віддаленість різних груп споживачів від місця виробництва товарів;

4) якість товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

5) державні дотації та інші форми державної підтримки [148].

Відтак, доцільним є включення до законодавчого переліку принципу забезпечення економічної обґрунтованості регульованих цін і тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій.

Крім того, на нашу думку, законодавство про природні монополії має базуватися на принципі забезпечення недискримінаційного доступу до товарів (послуг) суб'єктів природних монополій. Нормативне закріплення цього

принципу в поєднанні з економічною обґрунтованістю цін і тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій має бути орієнтиром для органів публічного адміністрування, уповноважених регулювати ціни і тарифи на ринках у стані природних монополій, створити підґрунтя для більш ефективного захисту прав споживачів, недопущення невиправданої різниці цін в різних регіонах держави тощо.

Вважаємо також за необхідне доповнити зазначений перелік принципом забезпечення публічного інтересу на основі збалансування інтересів держави, споживачів та суб'єктів природних монополій. Цей принцип хоча і впливає безпосередньо з мети Закону України «Про природні монополії», але прямо не визначений законодавством. Однак всі інші вказані вище принципи є складовими принципу забезпечення публічного інтересу [155].

Поєднання врахування інтересів держави і суспільства та забезпечення незалежності приватного сектору економіки є досить складним питанням [155]. У юридичному розрізі воно було поставлене ще у римському праві, де сформувався поділ інтересів, наявних у суспільстві, на публічні та приватні. У сучасному контексті основне призначення поділу інтересів на публічні і приватні полягає у визначенні межі, до якої держава може втручатися у сфери приватного життя, у тому числі, й у сферу господарювання.

Кожна галузь права ставить за мету досягнення як приватних, так і публічних інтересів у регулюванні відносин, які складають її предмет. А тому учасники правовідносин, що регулюються цивільним правом, не позбавлені публічних інтересів, а учасники правовідносин, що регулюються адміністративним правом, – приватних [59, с. 49].

О. П. Подцерковний зауважив, що попри всю різноманітність чинників суспільного господарського порядку погодження публічних та приватних інтересів є одним з найбільш суттєвих з них [105, с. 83]. Саме питання узгодження, збалансування викликає найбільше дискусій в юриспруденції, адже

врахування взаємних інтересів потребує досить гнучкої моделі взаємовідносин. Можливість побудови оптимальної моделі правового регулювання взаємодії публічного та приватного інтересу постійно досліджується науковцями [155].

У Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності 2007 року передбачалося, що «забезпечення економічної безпеки держави та добробуту її громадян шляхом захисту конкурентного ринкового середовища, реалізації конституційного права кожного громадянина на підприємницьку діяльність, формування сприятливого та передбачуваного правового поля для реалізації відповідного права, є однією з основних функцій держави в умовах подальшого розвитку ринкової економіки» [135]. Концепція не містила самого визначення «публічного інтересу», однак здійснила певні кроки у цьому напрямку шляхом переліку його елементів. Також зазначено, що забезпечення вказаних елементів публічного інтересу є однією з основних функцій держави. Концептуальне закріплення зумовлено розвитком ринкової економіки, економічною системою, заснованою на принципах вільного підприємництва, у якій роль основного регулятора економічних відносин відіграє ринок, тобто сфера взаємодії інтересів приватних.

Забезпечення національних інтересів неможливе поза громадянським суспільством, оскільки громадяни України та їх об'єднання є суб'єктами забезпечення національної безпеки, а розвиток громадянського суспільства його демократичних інститутів визнано пріоритетним напрямом реалізації національних інтересів України, як визначено українським законодавством [88, с. 94].

На думку деяких авторів, суб'єкти підприємництва у своїй стратегії розвитку діяльності мають постійно шукати для себе баланс публічних і приватних інтересів. Якщо вони мають намір задовольняти свій приватний інтерес, то це не є можливим без паралельного задоволення ними ж публічного інтересу [38, с. 9]. Така позиція підводить нас до дещо іншого підходу, аніж

зазначено в цитованій Концепції, оскільки покладає обов'язок забезпечення погодження приватних та публічних інтересів на суб'єктів підприємництва. Таким чином, забезпечення публічного інтересу є не тільки функцією держави, а й певним обов'язком приватних осіб [155].

А. Я. Курбатов вказує, що взаємозв'язок приватних і публічних інтересів у державному регулюванні господарської діяльності зумовлює необхідність узгодження інтересів усіх суб'єктів. В основу такого регулювання має бути покладений базовий принцип: держава в особі правотворчих органів повинна прагнути того, щоб дотримання інтересів суспільства та держави (публічних інтересів) було вигідно кожному носію приватного інтересу [85, с. 158]. У цьому випадку держава розглядається як джерело врегулювання співвідношення публічного та приватного інтересів. Простежується певний антагонізм зазначених понять, при якому дотримання інтересів суспільства та держави може завдати шкоди інтересам приватним [155]. Саме для збереження вигідного становища носіїв приватного інтересу держава має виступити арбітром. Тобто, публічний інтерес є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з окремими приватними інтересами [155].

Цікавим під кутом зору визначення публічного інтересу є положення щодо гарантування державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування, оскільки економічний доступ є сферою ринкових відносин, а, отже, так чи інакше, може стосуватися приватних інтересів.

Така ж позиція знаходить підтримку і у наукових джерелах. Наприклад, О. В. Безух зазначає, що незважаючи на те, що договори на аграрному ринку визначаються як цивільно-правові, тобто укладені для задоволення інтересів сторін договору, законом чітко визначено наявність у цих відносинах інтересів іншої особи – людини, яка не є учасником цього конкретного договору, та держави, яка у законі надає гарантії захисту інтересів такої людини. Тобто, захист інтересів виявляється не в можливості звернення такої людини до

уповноважених органів держави за захистом, а в отриманні безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування, які є предметом господарської діяльності [39, с. 19].

Зважаючи на такий підхід, можна зробити висновок, що саме наявність зацікавленості третіх осіб під час певних суспільних відносин може виступати критерієм визначення публічного інтересу. У наведеному прикладі такими третіми особами виступають держава та людина. Однак будь-яка поведінка прямо чи опосередковано може стосуватися третіх осіб, тим більше, держави. Можливою ознакою публічного інтересу може виступати відсутність обов'язковості активного захисту зі сторони третіх осіб. Під безумовністю слід розуміти відсутність додаткових умов для захисту публічного інтересу у разі його порушення. Тобто, захист публічних інтересів апріорі є безумовним та безперервним, що може бути реалізовано шляхом встановлення імперативних норм.

О. В. Безух також зазначає, що відмінністю договорів, укладених приватними особами у сфері господарювання, від цивільно-правових договорів, укладених між окремими особами, які не є учасниками ринку, є необхідність забезпечення балансу інтересів учасників ринку, які не можуть бути реалізовані всі одночасно [39, с. 12].

Поняття балансу інтересів учасників ринку є досить складною категорією, оскільки включає в себе співвідношення будь-якої зацікавленості кожного учасника ринку в тому чи іншому результаті. Баланс передбачає собою приведення у рівновагу всіх інтересів, що, відповідно до зазначеної позиції, неможливо реалізувати одночасно.

Аналогічно може бути розглянута можливість забезпечення балансу інтересів публічних та приватних. У даному випадку виникає складна проблема відокремлення публічного від приватного, оскільки публічний інтерес включає в себе сукупність приватних інтересів. Саме ж поняття балансу не може

розглядатися як щось монументальне, оскільки для дотримання рівноваги будь-яка зміна вектору приватного інтересу повинна знаходити своє відображення у зміні публічного інтересу і навпаки.

У літературі існує думка, що необхідно принципово відмовитися від розгляду приватних господарських відносин як цивільно-правових, оскільки це вносить дисбаланс у регулювання господарських відносин. Слід розглядати приватні господарські відносини під кутом зору забезпечення публічних явищ – економічної конкуренції та конкурентоспроможності, наявності справедливого ринку, що забезпечує права та потреби споживачів. Договори, укладені суб'єктами господарювання, породжують в умовах ринку інші правові наслідки (конкуренція, безпека людини, права споживачів тощо), ніж цивільно-правові, які не мають таких властивостей [39, с. 13].

Виходячи з наведеного, доходимо висновку, що приватні господарські відносини, незважаючи на свою назву, все ж є невід'ємною складовою забезпечення публічного інтересу. Тобто, сама по собі господарська діяльність безпосередньо зачіпає інтереси суспільства та держави, у зв'язку з чим існує значна кількість імперативних норм, направлених на захист інтересів третіх осіб під час реалізації господарських відносин. Більше того, господарські правовідносини можуть породжувати або припиняти інші правовідносини, які, у свою чергу, прямо впливають на забезпечення прав громадян, благополуччя населення, стабільність державного устрою тощо.

Досліджуючи регулювання екологічного підприємництва, А. Г. Бобкова зауважує, що об'єктивною передумовою необхідності присутності держави у регулюванні цієї сфери є те, що їй притаманні проблеми, які не вирішуються автоматично за допомогою ринкових механізмів чи вирішуються лише у далекому майбутньому, у той час, як позбавлення таких проблем є необхідним для нормального функціонування економіки та підтримання соціальної стабільності [45, с. 20]. Отже, існують певні сфери господарської діяльності (за

аналогією ми звернулися до напрацювань дослідників щодо регулювання ринку сільськогосподарської продукції та екологічного підприємництва), у яких унеможлиблюється забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання держави. Тобто, дотримання виключно приватних інтересів може призвести до нехтування інтересами суспільства і держави, призвести до погіршення функціонування економіки та соціальної нестабільності.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Відповідно до ст. 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки[79]. Також передбачена відповідальність держави за свою діяльність перед людиною. З наведених положень Конституції випливає, що обов'язок забезпечення прав та інтересів людини, громадянина а також суб'єктів господарювання покладено на державу.

Виходячи зі вказаного, основні права, свободи та обов'язки, що закріплені в Конституції України, можуть визначати публічний інтерес, який, у свою чергу, складатиме зміст державного регулювання. Тобто, під обов'язком держави щодо забезпечення публічного інтересу також слід розуміти забезпечення конституційних прав і свобод.

Т. В. Боднар розглядає питання публічного інтересу на прикладі захисту прав споживачів. Оскільки, згідно з ч. 4 ст. 42 Конституції України держава захищає права споживачів, законодавець, з метою захисту приватних інтересів зазначених осіб, не лише прийняв спеціальний нормативно-правовий акт – Закон України «Про захист прав споживачів» [133], а й включив до Цивільного

кодексу України низку норм, які стосуються саме захисту прав споживачів державою, і за своїм характером є публічно-правовими нормами [46, с. 22].

Зазначений приклад слушно демонструє, як у відносинах цивільно-правового характеру має місце публічний інтерес. Держава конкретизує загальні права громадян та заздалегідь передбачає відповідальність за їх порушення. Отже, суб'єкт господарювання має забезпечити дотримання законодавства у сфері захисту прав споживачів і, тим самим, реалізує державний обов'язок щодо захисту певних прав, визначених Конституцією України. Суб'єкт господарювання напряду забезпечує не тільки приватний, а й публічний інтерес.

Важливість питання визначення поняття публічного інтересу для вітчизняної правової науки підкреслюється значною кількістю публікацій на вказану тематику. Низка українських правознавців у своїх працях надавали визначення публічного інтересу [155]. Так, Т. О. Коломієць вказує, що публічний інтерес є ні чим іншим, як тією чи іншою сукупністю приватних інтересів [75, с. 12]. Однак лишається відкритим питання, яка саме кількість приватних інтересів необхідна для перетворення їх на публічний, а також те, чи буде впливати на визначення цієї кількості значущість відповідних інтересів для суспільства [155].

Публічний інтерес відокремлено від приватного інтересу тим, що перший формується організованою сукупністю людей, об'єднаних характерними для них відносинами. Але для визначення публічності також є обов'язковим визнання державою, що проявляється у законотворчій діяльності [155].

В. В. Галунько зазначає, що публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються публічною адміністрацією [52, с. 181]. Таким чином, автор стверджує, що публічність інтересу визначається сукупністю приватних інтересів. Основою приватних інтересів виступають

певні потреби, отже, у випадку, якщо такі потреби виникають у значній кількості сторін, то вони стають значимі. Для визнання значимих потреб публічними необхідним є забезпечення реалізації таких потреб виконавчою владою [155].

На думку польського дослідника Я. Зіммерманна, публічний інтерес можна визначити як прагнення до отримання засобів, які можуть задовольнити загальнолюдський колектив, що має об'єктивний характер і є властивістю не одного суб'єкта, а більшості і проявляється у порядку, створеному об'єктивним правом [23, с. 74–102]. Згідно з даною позицією публічний інтерес націлений саме на отримання засобів задоволення потреб, тобто являє собою певну можливість. Прагнення само по собі не передбачає реалізацію чи будь-яку іншу діяльність з боку суб'єктів, які у свою чергу складають загальнолюдський колектив. Зазначене прагнення перетворюється на публічний інтерес за умов наявності його у більшості суб'єктів та проявляється у порядку, створеному об'єктивним правом.

С. В. Савченко зазначає, що в узагальненому вигляді публічний інтерес слугує меті забезпечення цілісності і стійкого функціонування суспільства, має особливий порядок реалізації, носить імперативний характер, на його захисті стоять різні державні владні інститути, а його реалізація завжди відбувається в інституційних формах [160, с. 522]. Запропоноване визначення співвідноситься з поняттям держави та реалізацією виконавчої влади. Тобто, публічний інтерес, по суті, є відображенням інтересу державного, як особливої форми організації суспільства, який націлений у першу чергу на самозбереження [155].

На слушну думку Р. А. Калюжного та С. В. П'яткова в основі суб'єктивних публічних прав нескладно побачити гарантії використання особою певної можливості здійснювати юридично значимі дії на власний розсуд у гарантованих відповідними нормами сферах організації та реалізації суспільно важливих людських відносин. Від приватних суб'єктивні права публічного

характеру відрізняє те, що у відносинах, в яких вони формуються і реалізуються, зобов'язальною стороною, крім самого носія цих прав, як правило, виступає носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень [72, с. 4]. Подібну аналогію можна провести щодо публічного і приватного інтересу. Тобто, публічним інтересом виступатиме будь-який приватний інтерес під час реалізації якого будуть задіяні певні права та свободи, щодо забезпечення яких держава має зобов'язання. При цьому суб'єкт правовідносин вправі діяти самостійно до тих пір, доки це не зачіпає публічний інтерес [155].

Зрозуміло, що публічний інтерес також виникає у сферах економіки, які мають важливе значення для держави. Важливість тієї чи іншої сфери має бути визначена державою шляхом видання відповідних правових приписів. Для визначення сфер публічного інтересу може використовуватись, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України № 999 від 03 листопада 2010 року, яка визначає об'єкти державної власності, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави [111]. Відповідно до таких об'єктів суб'єкти господарювання державного сектору економіки, які відповідають одному або кільком визначеним постановою критеріям. До числа таких підприємств належить значна частина суб'єктів природних монополій (підприємства паливно-енергетичного комплексу, які забезпечують цілісність об'єднаної енергетичної системи України, зокрема диспетчерське (оперативно-технологічне) управління зазначеною системою, експлуатують магістральні та міждержавні електричні мережі; атомні електростанції; гідроелектростанції з греблями, що забезпечують водопостачання споживачам; державне підприємство «Енергоринок»; підприємства, що провадять діяльність з транспортування магістральними газо- та нафтопроводами і зберігання у підземних нафто- та газосховищах; інші підприємства – суб'єкти природних монополій, які провадять діяльність на загальнодержавному ринку товарів). Підприємство вважається таким, що відповідає критеріям віднесення об'єктів

державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, якщо зазначені умови є основним видом його діяльності і частка його продукції на ринку відповідних товарів в Україні становить не менш як 20 відсотків [111].

Незадовільне ведення господарства на зазначених підприємствах ставить під загрозу належне виконання державних функцій та забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина. Однак у вказаній постанові відсутнє будь-яке обґрунтування віднесення тих чи інших підприємств до переліку підприємств, що мають стратегічне значення. Також у перелік включені виключно підприємства державної власності.

Є. О. Заруднев відмітив, що публічний інтерес в Україні можна розглядати, як нагальну суспільну або державну необхідність у невідкладних товарах, роботах чи послугах належної якості та за регульованими цінами, незалежно від прибутковості такої діяльності [70, с. 381].

У 2019 році поняття публічного інтересу знайшло своє втілення у правовій позиції Верховного Суду. У Постанові Великої Палати від 13.02.2019 у справі № 810/2763/17 зазначено, що «за загальним визначенням «публічним інтересом» є важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації» [106]. Тобто, публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів, але інтересів поєднаних і відповідним чином збалансованих, адже очевидно, що різні особи можуть по різному уявляти собі як загальне благо, так і свій інтерес у ньому.

Також Суд доповнив, що у адміністративному праві під поняттям «публічна адміністрація» слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів

суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [106].

Узагальнивши погляди науковців, для досягнення мети нашої роботи ми будемо використовувати визначення публічного інтересу як загального благополуччя, задоволення важливих для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреб, які вимагають визнання і захисту та, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються публічною адміністрацією [52]. Саме публічний інтерес виправдовує державне, у тому числі, адміністративно-правове регулювання, виступає критерієм втручання держави у господарські та інші відносини за участю приватних суб'єктів.

Природна монополія, як ми з'ясували, у попередніх питаннях, є певним станом ринку, при якому тільки суб'єкти природних монополій здатні задовольнити попит споживачів, або спроможні це зробити краще, ніж в за умов конкуренції. Сфери, які відносяться до природних монополій, є вкрай важливими для суспільства та держави в цілому. У цих сферах господарської діяльності унеможлиблюється забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання держави. Господарські правовідносини можуть породжувати або припиняти інші правовідносини, які у свою чергу напряму впливають на забезпечення прав громадян, благополуччя населення, стабільність державного устрою та інше [52].

Таким чином, публічний інтерес як принцип адміністративно-правового регулювання має певні специфічні ознаки, які відокремлюють його від інтересу приватного. Так, він є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з інтересами приватними. Публічність інтересу визначається сукупністю приватних інтересів. Зміна вектору приватного інтересу повинна знаходити своє відображення у зміні публічного інтересу і навпаки [155].

Ринки, що перебувають у стані природної монополії – це сфери, у яких унеможлиблюється забезпечення дотримання публічного інтересу без втручання

держави [155]. Під обов'язком держави щодо забезпечення публічного інтересу в сфері функціонування природних монополій слід розуміти забезпечення як ефективності монопольних ринків, так і конституційних прав і свобод людини і громадянина. Публічним інтересом виступатиме будь-який приватний інтерес, під час реалізації якого будуть задіяні певні права та свободи, щодо забезпечення яких держава має зобов'язання.

Суб'єкти природних монополій як суб'єкти господарювання напряду забезпечують не тільки приватний, а й публічний інтерес. Питання про те, коли і за яких обставин публічний інтерес виникає і, відповідно, коли і за яких обставин він припиняється, має вирішуватися у кожному конкретному випадку виходячи з соціально-економічних та інших обставин. Наявність публічного інтересу вимагає від держави більш рішучих дій, тому визначення меж публічного інтересу є принциповим. У той же час, держава під час забезпечення публічного інтересу має обмежитись у втручанні в інтереси приватні. Саме баланс між приватними та публічними інтересами гарантує дотримання державою основних прав і свобод інших суб'єктів.

Отже, виходячи з вищезазначеного принцип забезпечення публічного інтересу є принципом адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. На нашу думку, забезпечення публічного інтересу є однією з основних ідей та вимог, які характеризують зміст регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, відображають тенденцію розвитку такої діяльності та визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері [155].

3.2. Практика Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами та напями її використання в регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій.

Регулювання діяльності суб'єктів природних монополій стосується не лише інтересів держави та суспільства. Оскільки засоби адміністративно-правового регулювання напряду впливають на господарюючих суб'єктів, то такий вплив безперечно розповсюджено на інтереси приватні. Занадто жорсткі методи регулювання з одного боку можуть сприяти інтересам публічним, однак з іншого боку здатні привести до порушення фундаментальних прав і свобод суб'єктів природних монополій.

Також, як ми встановили у попередніх питаннях, регулятор ліцензійними умовами навіть обмежує право власності ліцензіата у частині права розпоряджатися корпоративними правами. Однак, навіть захист власності має виключення, коли мова йде про публічний інтерес, а отже порушення похідних прав також може бути обмежено зазначеним поняттям.

Поняття публічного інтересу включено до тексту Європейської конвенції з прав людини [78]. Але у Конвенції не розкривається сутність цього поняття. Кожна держава, яка приєдналася до зазначеної Конвенції, самостійно визначає для себе межі публічного інтересу та його ознаки. Однак таке визначення не є безспірним.

Трапляються випадки, коли фізичні або юридичні особи не згодні з підходом уряду до питання визначення публічного інтересу. У такому разі часто вирішення спору доходить до ЄСПЛ. На даний момент існує значна кількість вирішених справ, у яких ЄСПЛ наводить своє бачення публічного інтересу.

Необхідно зауважити, що під час перекладу рішень ЄСПЛ поняття публічного інтересу часто замінено в українській версії на суспільний інтерес.

Однак в українському законодавстві використання поняття суспільного інтересу дещо не збігається з публічним інтересом. Відмінністю є те, що публічний інтерес включає в себе не тільки інтерес суспільства, а й державний інтерес. При перекладах рішень ЄСПЛ на національні мови держав-учасниць ЄСПЛ досить часто поняття публічного інтересу перекладається у залежності від специфіки розвитку самої правової науки країни. Наприклад у російськомовному варіанті публічний інтерес перекладено, як державний інтерес, що також дещо змінює зміст початкового поняття. Саме з цією метою, про що буде вказано далі, ЄСПЛ пропонує використовувати при трактуванні англomовний варіант «public interest».

Для досягнення мети цієї дисертації нами було використано офіційні переклади рішень ЄСПЛ, тому далі по тексту при використанні словосполучення «суспільний інтерес» буде розумітися «публічний інтерес».

Одним з перших рішень ЄСПЛ, у якому мова йшла про поняття, схоже за своїми ознаками з публічним інтересом, було рішення у справі Хендісайд проти Сполученого королівства від 7 грудня 1976 р. У рішенні вказано, що поняття «охорона моральності», яке використовується у п. 2 статті 10 Конвенції, укладено в ширшу концепцію «спільних інтересів» у рамках дії абз. 2 ст. 1 Протоколу. Також зазначено, що безсумнівно охорона моральності являє собою «загальний інтерес» [174].

Таким чином, була здійснена перша спроба формування саме концепції публічного інтересу, що стало підставою для подальшого перетворення зазначеного поняття на загальний принцип. «Спільний інтерес» та «загальний інтерес» – це поняття, які не потребують віднесення інтересів до суспільних або державних, але однозначно їх можна протиставити приватним інтересам. З іншого боку, сукупність приватних інтересів є інтересом спільним. Таке твердження може бути небезпечним, адже інтереси декількох суб'єктів природних монополій є спільним інтересом.

Вказівка на те, що охорона моральності являє собою «загальний інтерес» схиляє нас до того, що Суд все ж таки має на увазі інтереси суспільства, так як моральні норми не є прерогативою держави.

Однак ЄСПЛ у подальшому протиставляє вимоги публічного інтересу та вимоги захисту основних прав людини.

Так, ЄСПЛ у рішенні у справі «Спорронг і Лئونрот проти Швеції» від 23 вересня 1982 року зазначив, що Суд повинен встановити, чи було забезпечено справедливу рівновагу між вимогами загальних інтересів суспільства та вимогами захисту основних прав людини. Забезпечення такої рівноваги є невід'ємним принципом всієї Конвенції, і це також знайшло своє відображення у структурі статті 1 Протоколу №1 Європейської конвенції з прав людини [171].

Суд вводить категорію «справедлива рівновага». Зазначена категорія є оціночною. Більше того, вказано, що досягнення справедливого балансу під час забезпечення суспільного інтересу не є спеціальним принципом, а відповідає загальним ідеям захисту прав і свобод людини і громадянина. Тобто пошук такої рівноваги є основним завданням держави під час регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

Обмеження волі державних органів під час визначення публічного інтересу поняттям справедливої рівноваги надає останньому концептуальне значення. Дотримання справедливої рівноваги має забезпечити дотримання гарантованих приватних, суспільних, державних інтересів та прав людини і громадянина. Зазначений підхід має принципово важливе значення, адже він створив прецедент для подальшого вирішення спорів, пов'язаних з публічним інтересом, ЄСПЛ.

Для формування практики ЄСПЛ також має велике значення окрема думка (що частково не збігається з позицією більшості) судді Волша у справі «Спорронг і Лئونрот проти Швеції» від 23 вересня 1982 року містить положення, відповідно до якого під суспільним інтересом, у його правильному

розумінні, мають на увазі справедливий суспільний інтерес. Якщо суспільний інтерес є справедливим і законним інтересом, тоді необхідне ущемлення приватного інтересу має забезпечувати умови, які виключали б несправедливість самого суспільного інтересу [171].

Суддя Волш, по суті, зазначив, що суспільний інтерес, не зважаючи на свою значимість, має відповідати поняттю справедливості та законності. Відтак, він визначив певні критерії забезпечення публічного інтересу, які також можуть вважатися ознаками досліджуваного поняття. Отже, справедливе використання тих чи інших засобів регулювання не є окремим визначним чинником, який дозволяє забезпечити публічний інтерес на противагу приватним інтересам. Такі засоби мають бути законними. Однак взаємозв'язок має і зворотну силу, використання адміністративно-правових засобів має бути справедливим.

У подальших рішеннях ЄСПЛ продовжував удосконалювати практику щодо визначення публічного інтересу та його меж.

У практиці ЄСПЛ прецедентним у питанні визначення «публічного інтересу» є рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» від 21 лютого 1986 року [164]. Детальний аналіз зазначеного рішення дозволить нам краще дослідити поняття публічного інтересу.

У параграфі 41 рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» вказано, що, зокрема, справедливість системи права, яка регулює право договорів чи майнові права приватних сторін, становить суспільно значуще питання, і тому законодавчі заходи, спрямовані на забезпечення такої справедливості, можуть відповідати «інтересам суспільства» [164].

Цікавим є те, що система права, яка регулює право договорів чи майнові права приватних сторін, як така може виступати об'єктом забезпечення публічного інтересу, але за умови, що така система права є справедливою. У такому разі обмеження свободи договору та корпоративних прав суб'єктів природних монополій може суперечити вказаним «інтересам суспільства».

У параграфі 43 рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» вказано, що заявники стверджували, що вживання в одному й тому самому контексті різних словосполучень - «public interest» («публічний інтерес») у ч. 1 ст. 1 Протоколу № 1 та «general interest» («загальні інтереси») у ч. 2 – має, відповідно до загальновизнаного принципу тлумачення договорів, свідчити про посилення на різні поняття. За їхнім твердженням, ця стаття надає державі більшу свободу не у позбавленні особи її права власності, а у регулюванні використання власності цією особою. На думку ЄСПЛ, навіть якби у цій статті були якісь розбіжності між поняттям «інтереси суспільства» і поняттям «загальні інтереси», докорінну розбіжність між цими поняттями встановити неможливо [164].

Суд ототожнив поняття публічних та загальних інтересів. Саме з цього моменту у поняття «публічного інтересу» все більше «проникає» державний інтерес. Він починає уявляти собою певну сукупність суспільного поняття справедливості та правового поняття законності.

Важливою для розуміння публічного інтересу є позиція ЄСПЛ, яка викладена у параграфі 46 рішення у справі Джеймс та інші проти Сполученого Королівства, відповідно до якої завдяки безпосередньому знанню суспільства та його потреб національні органи влади мають, у принципі, кращі, ніж міжнародний суд, можливості для оцінки того, що відповідає суспільним інтересам [164].

Отже, органи влади вправі самі вирішити, що ж саме відноситься до «публічного інтересу». Однак це є скоріше обов'язок, аніж право, що і зазначає ЄСПЛ, вказавши, що створена Європейською конвенцією з прав людини система захисту покладає саме на національні органи влади обов'язок початкової оцінки як існування проблеми суспільного значення, яка виправдовує як заходи позбавлення права власності, так і проблеми

необхідності заходів з усунення несправедливості [164]. ЄСПЛ робить висновок, що національні органи влади мають певну свободу розсуду.

Держава в особі державних органів вправі сама вирішувати які суспільні відносини слід віднести до публічного інтересу. Зазначене твердження базується на тому, що державні органи у демократичних країнах є представниками суспільства та мають захищати права людини та громадянина. У той же час втручання у право власності приватних осіб лише на підставі волевиявлення державного органу може мати досить негативні наслідки у випадку зловживань.

Також у параграфі 46 рішення у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» ЄСПЛ зазначив, що поняття інтересів суспільства необхідно розуміти широко. Зокрема ЄСПЛ вказав, що, визнавши природним, що свобода розсуду, якою користується законодавчий орган у здійсненні соціальної та економічної політики, має бути широкою, поважатиме рішення такого органу у визначенні того, що відповідає інтересам суспільства, лише тоді, коли таке рішення має відповідне обґрунтування [164]. Іншими словами, хоча Суд не може підмінити оцінку національних органів своєю власною оцінкою, він зобов'язаний перевірити законність оскаржених заходів у світлі статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини і при цьому проаналізувати факти, з посиланням на які діяли національні органи влади [164].

Отже, ЄСПЛ вправі перевірити законність та обґрунтованість віднесення того чи іншого питання урядом до кола публічних інтересів. ЄСПЛ залишає за собою наглядову функцію під час виникнення спірних питань щодо забезпечення публічного інтересу.

ЄСПЛ у подальшому застосовував поняття публічного інтересу неодноразово, у тому числі і у справах проти України.

Так, приймаючи рішення у справі «Трегубенко проти України» від 2 листопада 2004 року ЄСПЛ було вказано, що правильне застосування закону безсумнівно є в інтересах суспільства [173].

Отже, належна реалізація виконавчої влади сама по собі є публічним інтересом. Однак не вся діяльність органів влади складає публічний інтерес. Навіть інтереси державних органів можна віднести до приватних інтересів.

Наприклад, у рішенні по справі «Стретч проти Сполученого Королівства» від 24 червня 2003 року ЄСПЛ зауважує, що з метою виконання покладених на них функцій місцеві органи влади неминуче вирішують питання, пов'язані з укладенням договорів приватноправового характеру зі звичайними громадянами, але не всі з цих функцій стосуються питань, що становлять життєво важливий суспільний інтерес [172].

У подальшому практика ЄСПЛ знайшла своє відображення і у рішеннях національних судів України. Так Відповідно до постанови Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України 18 вересня 2013 р. у справі за № 6-92цс13, вирішувалось питання про те, чи був дотриманий сторонами справедливий баланс між інтересами суспільства та правами заявника [107].

Отже, концепція дотримання справедливого балансу між публічними та приватними інтересами укоріняється у вітчизняній правозастосовній практиці.

У подальшому Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України у постанові від 18 січня 2017 року у справі за №6-2776цс16 зазначила, що стала практика ЄСПЛ свідчить про наявність трьох критеріїв, які слід оцінювати на предмет сумісності заходу втручання в право особи на мирне володіння майном із гарантіями статті 1 Першого протоколу, а саме:

- 1) чи є втручання законним;
- 2) чи переслідує воно «суспільний», «публічний» інтерес;
- 3) чи є такий захід (втручання в право на мирне володіння майном) пропорційним визначеним цілям [108].

Знаковим є те, що Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України, посилаючись на практику ЄСПЛ, ототожнює поняття «суспільний» та «публічний» інтерес, все ж таки зазначила їх окремо. Такий підхід сприятиме подальшому відокремленню поняття публічного інтересу в окрему правову категорію.

Вирішуючи питання про справедливу рівновагу між інтересами суспільства і конкретної особи ЄСПЛ у своєму рішенні у справі «Трегубенко проти України» від 2 листопада 2004 року категорично ствердив, що «правильне застосування законодавства незаперечно становить «суспільний інтерес» [173].

Зазначений висновок вносить певний дисбаланс у розуміння досягнення балансу публічних та приватних інтересів. Адже раніше, як ми вказували, ЄСПЛ передбачав, що застосування законодавства має бути справедливим. Однак, що розуміти під категорією «правильно» Суд не вказує. Тому правильне застосування законодавства може передбачати дотримання відповідних процедур або ж все таки дотримання принципу справедливості.

Умови забезпечення справедливого балансу між вимогами публічних інтересів та вимогами захисту основних прав людини прямо не включено до тексту Європейської конвенції з прав людини. Кожна держава, яка приєдналася до зазначеної Конвенції, вправі самостійно визначати необхідні засоби забезпечення публічного інтересу. Незважаючи на зазначене ЄСПЛ вправі визначати чи було дотримано урядами держав справедливого балансу між вимогами публічного інтересу та вимогами захисту основних прав людини.

Умовою забезпечення відповідного справедливого балансу є необхідність встановити чи не покладає задоволення публічного інтересу непропорційний тягар на особу, яку обмежують в її правах. Наявність інших шляхів вирішення питання не може бути підставою для визнання застосованих засобів

невиправданими, це може бути лише одним із факторів для встановлення дотримання справедливого балансу.

Так, приймаючи рішення у справі «Святі Чоловічі Монастирі проти Греції», від 9 грудня 1994 року, ЄСПЛ зазначив, що втручання у мирне володіння майном має забезпечувати «справедливий баланс» між вимогами загальних інтересів громади та вимогами захисту основних прав особи. Занепокоєння щодо досягнення цього балансу відображено у структурі статті 1 Протоколу №1 Європейської конвенції з прав людини в цілому. Зокрема, повинно існувати розумне співвідношення пропорційності між використаними засобами та метою, яку прагне здійснити будь-яким засобом, позбавляючи особу її володіння [169].

Засоби адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій повинні відповідати меті такого регулювання, і така відповідність має бути справедливою.

У рішенні в справі «Імобільяре Саффі» проти Італії» від 28 липня 1999 року ЄСПЛ знову наголошує на тому, що має бути розумне співвідношення між засобами, що використовуються, і поставленою метою. З'ясовуючи, чи дотримано цієї вимоги, ЄСПЛ, що держава має право користуватися широкими рамками свободи розсуду як у виборі засобів примусового виконання наказів, так і у з'ясуванні виправданості наслідків такого виконання наказів у світлі загальних інтересів - виконання, що спрямоване на досягнення мети, поставленої даним законом [165]. У таких сферах, як житлова, що відіграє центральну роль у забезпеченні добробуту й економічної політики в сучасному суспільстві, ЄСПЛ поважатиме законодавчі рішення, якщо вони відповідають загальним інтересам і ґрунтуються на чітко сформульованому розумному вмотивуванні [165].

Комунальні послуги та енергопостачання є невід'ємною складовою житлової сфери, а отже складають публічний інтерес. Є необхідним на

законодавчому рівні сформувані мотиви здійснення регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, дотримуючись принципів справедливості та розумності. Такий підхід надасть правової визначеності з метою досягнення балансу публічних та приватних інтересів.

Отже, ЄСПЛ підкреслив, що втручання у право має забезпечити справедливий баланс між вимогами публічних інтересів і вимогами захисту основних прав людини. Окремо ЄСПЛ виділяє наявність розумного співвідношення між засобами, що використовуються, і поставленою метою. Також держава користується широкою свободою розсуду стосовно вибору засобів та мети. ЄСПЛ зазвичай вважає законодавчі рішення такими, що відповідають загальним інтересам і ґрунтуються на чітко сформульованому розумному вмотивуванні. Однак покладання надмірного тягара на особу може порушити баланс між публічними інтересами та правами людини.

ЄСПЛ ще не раз уточнював вимоги до категорії «справедливої рівноваги». У рішенні по справі «Колишній Король Греції проти Греції» від 23 листопада 2000 року ЄСПЛ вказав, що повинен існувати розумний зв'язок пропорційності між застосованими засобами та переслідуваною метою шляхом будь-яких заходів, які позбавляють особу його власності [175].

Отже, для дотримання «справедливої рівноваги» недостатньо наявності пропорційності, як такої, вона також повинна бути пов'язана із застосованими засобами певним розумним зв'язком.

У рішенні у справі «Стретч проти Сполученого Королівства» від 24 червня 2003 року ЄСПЛ знову зазначив, що при здійсненні будь-якого втручання має забезпечуватися «справедливий баланс» між необхідністю забезпечення загальних інтересів суспільства та необхідністю захисту основоположних прав відповідної особи. Суд дійшов висновку, що має бути забезпечено належне пропорційне співвідношення між використаними засобами та поставленими цілями. Також Суд доповнив, що крім того, як і в інших

сферах соціальної, фінансової чи економічної політики, при впровадженні законів, які регулюють майнові та договірні правовідносини, національні органи влади користуються певним полем розсуду [172].

Таким чином, ЄСПЛ вважає усталеною практикою забезпечення справедливого балансу. Також є цікавим те, що використано термін «загальні суспільні інтереси», таким чином поєднавши «суспільні інтереси» та «загальні інтереси» в одне поняття.

ЄСПЛ також доповнив ще одним критерієм категорію «справедливого балансу». У рішенні у справі «Трегубенко проти України» від 2 листопада 2004 року ЄСПЛ повторює, що пошук справедливого балансу пролягає через всю Європейську конвенцію з прав людини. Далі ЄСПЛ зазначає, що необхідний баланс не буде дотриманий, якщо особа, про яку йдеться, несе «індивідуальний і надмірний тягар» [173].

Таким чином, вводиться категорія «індивідуальний і надмірний тягар». Сама по собі вказівка на те, що тягар є індивідуальним, вказує, що мають місце саме приватні інтереси. Надмірність тягара є також поняттям оціночним.

ЄСПЛ у рішенні у справі «Серявін та інші проти України» зазначив, що будь-яке втручання органу влади у захищене право не суперечитиме загальній нормі, викладеній у першому реченні частини першої статті 1 Протоколу №1 Європейської конвенції з прав людини, лише якщо забезпечено «справедливий баланс» між загальним інтересом суспільства та вимогами захисту основоположних прав конкретної особи. Питання стосовно того, чи було забезпечено такий справедливий баланс, стає актуальним лише після того, як встановлено, що відповідне втручання задовольнило вимогу законності і не було свавільним [170].

Отже, ЄСПЛ зазначив, що питання «справедливого балансу» взагалі не потребує розгляду, якщо втручання у мирне володіння майном є незаконним та/або свавільним. Положення про те, що забезпечення публічного інтересу

потребує одночасно справедливості та законності знаходить своє підтвердження. Відповідно недотримання законності має позбавляти від необхідності доведення справедливості засобів регулювання, адже незаконні дії апріорі не можуть бути виправдані забезпеченням публічного інтересу.

У рішенні у справі «Рисовський проти України» від 20 жовтня 2011 року ЄСПЛ підкреслює особливу важливість принципу «належного урядування». Суд вказав, що зазначений принцип передбачає, що у разі, коли йдеться про питання публічного інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб. Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси [167].

Принцип «належного урядування» прямо пов'язаний із забезпеченням публічного інтересу, оскільки неможливим є досягнення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами без участі органів виконавчої влади. Отже, будь-які адміністративно-правові засоби регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, якщо вони зачіпають майнові інтереси таких суб'єктів, повинні відповідати принципу належного урядування.

ЄСПЛ у рішенні у справі «Рисовський проти України» також вказав на принцип «належного урядування», а саме, що, як правило, він не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість. Будь-яка інша позиція була б рівнозначною санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам. З іншого боку, ЄСПЛ зазначає, що потреба виправити минулу «помилку» не повинна

непропорційним чином втручатися у нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу [167].

ЄСПЛ виокремлює поняття помилки із кола порушень прав. Таким чином вводиться критерій умислу під час дотримання справедливого балансу при забезпеченні публічного інтересу. Критерій умислу є досить оціночним поняттям, однак розуміння справедливості, як такої, здатне визначити, коли має місце саме помилка з боку держави.

Наявні випадки, коли постачальники електроенергії та надавачі комунальних послуг звертались до ЄСПЛ з метою захистити своє право на мирне володіння майном та виплату компенсації за його порушення з боку держави. У свою чергу споживачі також звертались до ЄСПЛ, посилаючись на те, що обмеження суб'єкта природної монополії у питанні оплати за послуги може мати місце при забезпеченні публічного інтересу.

Так у справі «ПАТ «Кіровоградобленерго» проти України» компанія-заявник звернулася за захистом свого права на мирне володіння майном, яке було порушене. Компанія-заявник, яка є приватним постачальником електроенергії, стверджувала, що відповідно до чинного закону, який діяв на той час, судді повинні були сплатити лише 50% своїх рахунків за електроенергію, а держава не відшкодувала компанії-заявнику свої витрати для решти половини з порушенням статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції [166].

Суд наголосив, що стаття 1 Протоколу № 1 містить три чіткі правила. Перший, що виражається у першому реченні першого абзацу і має загальний характер, закладає принцип мирного користування майном. Другий, у другому реченні цього ж абзацу, охоплює позбавлення володінь і підкоряє його певним умовам. Третій, що міститься у другому пункті, визнає, що Договірні Держави мають право контролювати використання майна відповідно до загальних інтересів або забезпечувати сплату податків чи інших внесків чи пені. Суд дійшов висновку, що зобов'язання забезпечити електроенергією безкоштовно

для вищевказаної категорії клієнтів є втручанням у майнові права постачальника та присудив сплату компенсації заявнику [166].

Зазначена ситуація склалась через недосконалий механізм надання пільг та виплат компенсацій, що призвело до порушення прав заявника та унеможливило застосування виключення, пов'язаного з реалізацією публічного інтересу.

У справі «Будченко проти України» ЄСПЛ вважає, що через нездатність забезпечити звільнення заявника від оплати спожитих ним електроенергії та газу, на що заявник, як особа, яка має право на безоплатне отримання вугілля на побутові потреби, мав право за законом у розумні терміни, держава поклала на нього надмірний та неспіврозмірний тягар, порушивши таким чином свої зобов'язання за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції [163].

У даному випадку право на пільги є також правом на мирне володіння майном, а його порушення по суті є порушенням права власності. Таким чином, з одного боку ми маємо право отримання прибутку постачальником та право на отримання пільги споживачем. Таким чином наявне протиставлення приватних інтересів. Саме тому застосування обмеження приватних інтересів або постачальника або споживача має бути обумовлено виключенням, яке дозволено конвенцією при забезпеченні публічного інтересу.

Прикладом також може слугувати справа «Сарно та інші проти Італії». У зазначеній справі розглянуто ситуацію, при якій служби по утилізації побутових відходів неналежно виконували свої обов'язки, що призвело до засмічення вулиць житлових кварталів [168]. На даний момент утилізація побутових відходів не відноситься до природних монополій, але не так давно, як ми зазначали раніше, така діяльність була передбачена відповідним законом. Ми можемо провести аналогію для інших сфер господарювання.

Так у своєму рішенні суд вказав важливий момент, що обов'язок щодо контролю за належним здійсненням діяльності по наданню комунальних послуг

є позитивним обов'язком держави. До позитивного обов'язку держави віднесено, у тому числі, встановлення правил, які б враховували рівень потенційного ризику. Держава має регулювати ліцензування, створення, експлуатацію, безпечність та нагляд за діяльністю, також зобов'язати усі зацікавлені сторони приймати практичні заходи для ефективного захисту громадян [168].

Під час визначення публічного інтересу уряд користується певним полем розсуду, однак публічний інтерес має відповідати розумінню справедливості та законності. Також публічний інтерес присутній у діяльності уряду, яка:

- 1) здійснюється з метою виконання законної соціальної політики;
- 2) спрямована на забезпечення справедливості самої системи права;
- 3) спрямована на зміцнення соціальної справедливості;
- 4) спрямована на запобігання порушенню публічного порядку.

Законність під час регулювання діяльності суб'єктів природних монополій забезпечується відповідним спеціальним законодавством, яке було нами розглянуто та проаналізовано у попередніх розділах.

У свою чергу справедливість системи права у сфері природних монополій реалізується шляхом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій через підзаконні нормативно-правові акти, наприклад, через ліцензійні умови. Суб'єкти природних монополій можуть бути обмежені у своїх правах через власну юридично значущу поведінку, хоча й дозволена законом, однак таку, що призводить до соціально шкідливих наслідків. Суть справедливості системи права у сфері природних монополій забезпечується такими чинниками, як:

- 1) унеможливити зловживання правом з боку суб'єктів природних монополій;
- 2) унеможливити зловживання повноваженнями з боку держави;
- 3) забезпечити невідворотність покарання у випадку встановлення фактів такого зловживання.

Публічний інтерес обов'язково має широке значення та може стосуватися питань, які не пов'язані безпосередньо з самим суспільством.

ЄСПЛ залишає визначення публічного інтересу на розсуд держави, однак поступово формує ряд принципів, які визначають його межі.

Визначення меж публічного інтересу невід'ємно пов'язано з дотриманням справедливого балансу під час його забезпечення. Так, обов'язковими умовами забезпечення справедливого балансу під час регулювання діяльності суб'єктів природних монополій можемо зазначити наступні:

1. Законність дій уряду – наявність спеціального законодавства у сфері регулювання діяльності суб'єктів природних монополій забезпечує дотримання вимог, які встановлюються ЄСПЛ під час встановлення чи мало місце порушення Конвенції з боку держави. Незаконні дії регулятора по відношенню до суб'єкта природних монополій апріорі не можуть бути виправдані забезпеченням публічного інтересу.

2. Дії уряду відповідають публічним інтересам і ґрунтуються на чітко сформульованому розумному вмотивуванні. Суб'єкт природної монополії вправі покладатися на легітимність добросовісних дій державного органу. Адже недотримання регулятором принципу «належного урядування» напряду порушує приватні інтереси суб'єкта природних монополій, що призведе до недотримання справедливого балансу між публічними та приватними інтересами в регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій.

3. Розумне співвідношення пропорційності між використаними засобами та метою. Встановлення пільг для певних категорій споживачів товарів та послуг, які надаються суб'єктами природних монополій, є втручанням у право власності останніх. З іншого боку, право на пільги є правом власності споживача. У даному випадку держава змушена здійснити втручання у право власності суб'єкта природних монополій задля забезпечення публічного інтересу, який пов'язаний із захистом економічно-вразливих верств населення.

Хоча критерій розумності і є оціночним, однак його встановлення є можливим шляхом застосування методів формальної логіки.

4. Особа, чиє право порушено, не повинна нести індивідуальний і надмірний тягар. Зазначений критерій вказує на те, що тягар, покладений державою на суб'єкта природних монополій повинен стосуватися усіх суб'єктів та бути загальним, а не мати чітко виражений індивідуальний характер. Надмірним є тягар такий, забезпечення якого явно погіршить положення суб'єкта природної монополії, а методи досягнення результату щодо задоволення публічного інтересу будуть мати дискримінаційний характер. У випадку, якщо регулятор вбачає надмірність тягара для суб'єкта природної монополії у результаті застосування окремих засобів регулювання, однак усе одно вважає за потрібне його застосувати, то необхідним є передбачити порядок компенсації такому суб'єкту.

3.3. Гармонізація адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг в Україні з правом Європейського Союзу

Як ми встановили у попередніх питаннях, органи виконавчої влади під час здійснення адміністративно-правового регулювання повинні забезпечити публічний інтерес. Забезпечення публічного інтересу також полягає у встановленні відповідного балансу з приватними інтересами. Україна обрала євроінтеграцію пріоритетним напрямком зовнішньої політики. За таких обставин неминучим та необхідним є процес гармонізації законодавства України та права ЄС.

Додаткові вимоги щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій можуть мати місце у комунітарному праві Європейського Союзу.

Тому є важливим аналіз зазначеного права задля визначення системи правових норм, які потенційно або напрямую направлені на регулювання ринків, які мають ознаки природних монополій у ЄС.

Україна поступово стає європейською державою та продовжує наближуватися до європейських стандартів [49, с. 34].

Природні монополії та види діяльності, наслідки яких виходять за межі компетенції їх операторів, за визначенням, вимагають контролю з боку державних органів. Цей принцип прийнятий навіть у країнах, де ринкова культура дуже сильна [162, с. 46]. Розвиток зазначеної правової думки спирається у першу чергу на категорію наслідків. Такий підхід дає можливість дещо окреслити види господарської діяльності, які потребують додаткового контролю з боку влади. З іншого боку, майже будь-яка сфера економіки може мати наслідки, які виходять за межі компетенції їх операторів. Така ситуація може призвести до небажаного втручання у ринкові відносини та обмеження конкуренції. Запевнення, що зазначений принцип застосовується навіть у країнах, де ринкова культура дуже сильна, може мати зворотній ефект. Існує можливість того, що контроль з боку держави не призводить до порушення конкурентних умов як раз завдяки сильній ринковій культурі, а у державах з низькою ринковою культурою такий підхід може виявитись підґрунтям для подальшої націоналізації економіки. Однак, без сумніву можемо стверджувати, що наявність виключень із загальних правил конкуренції по відношенню до природних монополій має бути.

Україна визначила напрям свого політичного та економічного розвитку на євроінтеграцію, проголосивши, зокрема, в Преамбулі Конституції підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

ЄС, будучи об'єднанням незалежних держав, як наднаціональна організація, має наддержавні органи та правила, передбачені міжнародними

угодами і вторинним правом Союзу. Для вирішення завдань нашого дослідження є необхідним з'ясувати, як саме відбувається регулювання ринків, що мають ознаки природних монополій, які встановлено нами у першому розділі, у ЄС.

Як зазначає Н. Мусис, велике значення для належного функціонування внутрішнього ринку мають правила Європейської спільноти, які регулюють державну допомогу, державні підприємства та національні монополії. Ці правила намагаються запобігти використанню державами-членами таких засобів для підтримки національної промисловості, які шкодять їхнім конкурентам і, зрештою, єдиному ринкові. Проте ці правила необхідно виконувати, а це зумовлює потребу у нейтральному та поважному судді, який стоятиме вище зіткнення національних інтересів [95, с. 235].

Задля належного виконання загальних правил повинен бути незалежний арбітр, адже взаємодія рівноправних сторін час від часу призводить до виникнення спірних або неузгоджених питань. Наявність наддержавного органу, якого уповноважено на погодження певних засобів державного регулювання, повинно забезпечити оперативність прийняття рішень. При цьому до засобів державного регулювання, які потребують додаткового узгодження, віднесені такі засоби, які шкодять конкурентам або ринку в цілому. Тобто обмеження, які стосуються безпосередньо суб'єкта природної монополії не є такими, що обмежують конкуренцію, якщо вони, відповідно, не шкодять ринку.

Адміністративно-правове регулювання ринків, що мають ознаки природних монополій, у ЄС відбувається відповідно до антимонопольного права. Правову основу у зазначеній сфері складають установчі договори ЄС – Договір про Європейський Союз (далі – ДЄС) [64] та Договір про функціонування Європейського Союзу (далі ДФЕС) [63], Регламенти та Директиви, у яких встановлюються:

- а) положення про штрафи і періодичні штрафні платежі;

- б) конкретні правила застосування норм Договорів, що забезпечують ефективне спостереження і спрощення адміністрування;
- в) сфери застосування положень Договорів;
- г) взаємовідносини між національними законами і положеннями договорів і Регламентів.

Приведення у відповідність законодавства України до права ЄС у сфері конкуренції є важливим кроком на шляху до євроінтеграції. Уже зараз, в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони [184] виникає нагальна потреба приведення вітчизняного законодавства у відповідність до вимог права ЄС, відображених у досліджуваній сфері у главі 10 Угоди «Конкуренція». У випадку ж, навіть у відносно віддаленій перспективі, вступу України до ЄС, діяльність українських підприємств опиниться під пильним контролем з боку Європейської Комісії як наддержавного органу. Поступове втілення у життя основних принципів та засад конкурентного права ЄС дозволить гармонізувати українське законодавство із законодавством європейським.

З метою визначення основних положень конкурентного права ЄС та порядку регулювання діяльності суб'єктів господарювання, які за українським законодавством мають ознаки суб'єкта природних монополій, нами буде проаналізовано основні нормативно-правові документи ЄС.

Відповідно до п. б) ч. 1 ст. 3 ДФЄС визначено, що Європейський Союз має виключні повноваження у встановленні правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку [63]. Зазначена норма чітко вказує, що національне законодавство та будь-які інші дії виконавчої влади держави-члена повинні відповідати правилам конкуренції Європейського Союзу.

Основні положення щодо регулювання конкуренції у ЄС знайшли своє відображення у статтях 101 та 102 ДФЄС. У той час, як стаття 101 ДФЄС встановлює обмеження на взаємодію господарюючих суб'єктів. Яка може

призвести до обмеження конкуренції, стаття 102 ДФЄС чітко визначає як несумісні з внутрішнім ринком забороняються будь-які зловживання одного або кількох суб'єктів господарювання своїм домінуючим становищем на внутрішньому ринку або на істотній його частині тією мірою, якою воно може вплинути на торгівлю між державами-членами [63].

Конкурентне право може передбачати, принаймні, дві моделі правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання, які займають домінуюче чи монопольне становище: заборона домінуючого (монопольного) становища та заборона зловживання домінуючим (монопольним) становищем. Перша в якості порушення розглядає існування домінуючого (монопольного) становища на ринку; відтак під заборону підпадає також будь-яка діяльність суб'єктів господарювання, ціллю якої є досягнення монопольного становища на певному ринку [48, 88]. Очевидним є те, що діяльність суб'єктів природних монополій повинна підпадати під заборону домінуючого (монопольного) становища.

Попередньо ми з'ясували, що природні монополії не лише задовольняють попит на певні послуги, але й задовольняють публічний інтерес. Відмовитись від регулювання з боку держави діяльності суб'єктів природних монополій та покластись лише на правила загальної конкуренції на даний момент неможливо, не поставивши під загрозу життя та здоров'я населення та державний суверенітет. Однак, як ми вказували раніше, вочевидь повинне мати місце певне виключення із загальних правил конкуренції.

Так відповідно до ч. 2 ст. 106 ДФЄС Суб'єкти господарювання, яким довірено бути операторами послуг загального економічного інтересу або які мають характер прибуткової монополії, підпадають під дію правил, що містяться у Договорах, зокрема правил конкуренції, тією мірою, якою застосування таких правил не заважає, *de jure* або *de facto*, виконанню окремих завдань, які їм доручено. Розвиток торгівлі не повинен зазнавати впливу у такій мірі, в якій це суперечить інтересам Союзу [63].

Саме це виключення із загальних правил є підставою, через яку державачлен вправі запроваджувати статус суб'єкта підприємницької діяльності на кшталт статусу суб'єкта природної монополії в Україні. Підставою для такого виключення є:

1) суб'єкт господарювання повинен бути таким, якому довірено бути операторами послуг загального економічного інтересу або який має характер прибуткової монополії;

2) діяльність зазначених суб'єктів повинна бути націлена на виконання певних завдань (скоріш за все, направлених на задоволення загального економічного інтересу);

3) зазначені завдання повинні бути доручені владою;

4) діяльність таких суб'єктів не повинна завдавати вплив розвитку торгівлі усього Європейського Союзу.

У практиці Суду ЄС сформовано позицію, що ДФЄС встановлює шість умов застосування ч. 2 ст. 106 ДФЄС. Передбачено, що: підприємствам (перша умова), яким доручено (друга умова) надання послуги із загального економічного інтересу (третя умова), до цього часу підлягають дії правил, що містяться у Договорі (п'ята умова), поки застосування цих правил не перешкоджає (четверта умова) виконувати окремі покладені на них завдання, за умови застереження, що розвиток торгівлі (шоста умова) не повинен зазнавати впливу настільки, що суперечить інтересам ЄС [5].

Для віднесення до виключення як прибуткової монополії, підприємство повинно ставити своєю основною метою збільшення доходу для держави за рахунок надання певної послуги. Підприємствам повинно бути надано виключне право на надання послуги, а отже, і бути монопольним постачальником цієї послуги [19, с. 14]. Однак суб'єкти природних монополій набувають такого статусу з іншою метою, а саме з метою задовольнити потреби споживачів та забезпечити безперервність надання послуг.

Право ЄС оперує декількома пов'язаними поняттями, які стосуються названої концепції: послуги, що становлять загальний інтерес, публічна служба (публічні послуги) та універсальні послуги [48, с. 166].

Ключовим є питання визначення послуг, що становлять загальний інтерес.

Європейська Комісія спробувала створити чіткий розподіл між, з одного боку, соціальними (публічними – *прим. авт.*) послугами, що становлять загальний інтерес та з іншого боку великі постачальники послуг, що становлять загальний економічний інтерес, такі як транспорт, електронний зв'язок, пошта, енергетика, управління водними ресурсами та водовідведенням [22, с. 10]. Підприємства, які надають такі послуги, підпадають під дію лише законодавства ЄС про конкуренцію настільки, що це не заважає їм виконувати покладені на них завдання. Це дає їм частковий імунітет від правил ДФЄС [16, с. 10].

Однак на даний момент чіткого переліку послуг, що становлять загальний інтерес у європейському комунітарному праві немає. Можливо на практиці Європейська Комісія та Суд ЄС схильні здійснювати оцінку держав-членів, якою визначається чи уявляє собою конкретна послуга загальний (економічний) інтерес, з метою запобігання відвертого втручання або правового контролю національної політики [6].

Отже, послуги, що становлять загальний економічний інтерес, та визначені державою, можуть підлягати окремій оцінці. Важливим моментом є встановлення певних критеріїв, за якими здійснюється така оцінка, адже за відсутності певних рамок Європейська Комісія та Суд ЄС можуть отримати можливість зловживання своїми повноваженнями, що безперечно призведе до дисбалансу інтересів спільноти та держави-члена ЄС.

Надаючи поняттю загальних інтересів занадто широкого значення, Суд ЄС слідкує за тим, щоб значна кількість загальних інтересів регулювалась законодавством ЄС про конкуренцію, у той же час помітно скорочуючи

компетенцію держави-члена ЄС у цьому відношенні [21, с. 35]. Тобто, з одного боку широке визначення послуг, що становлять загальний економічний інтерес, відкриває необмежені можливості для держави-члена ЄС у їх визначенні, з іншого – призводить до ситуації, при якій Європейська Комісія може стверджувати протилежне.

Однак концепція послуг, що становлять загальний економічний інтерес, також є частиною Протоколу № 26 до ДФЄС, котрий, по суті, посилається на ст. 14 ДФЄС та розширює поняття послуг, що становлять загальний економічний інтерес. Відповідно до ст. 1 Протоколу № 26 до ДФЄС спільні цінності Європейського Союзу щодо послуг загального економічного інтересу у значенні статті 14 ДФЄС включають зокрема:

- основну роль та широкі дискреційні повноваження національних, регіональних та місцевих органів влади, що стосується надання, доручення виконання та здійснення організації послуг загального економічного інтересу якомога ближче до потреб користувачів;
- різноманітність послуг загального економічного інтересу та відмінності, що можуть існувати на рівні потреб та уподобань користувачів в залежності від різного географічного розташування, соціального та культурного становища;
- високий рівень якості, безпеки та доступності, однакове ставлення та сприяння загальному доступу та реалізації прав користувачів [63].

Принциповим є те, що ДФЄС визначає повноваження не лише національних, але й місцевих органів влади. Отже, органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації також наділені правом визначати послуги загального економічного інтересу. Також зазначено, що вказані органи можуть доручати виконання зазначених послуг, тобто зобов'язати певного суб'єкта. Це є важливим для розуміння регулювання суб'єктів природних монополій, адже обов'язок безперервного забезпечення

споживачів вказаними послугами є в якійсь мірі обов'язком самої держави і таке доручення вписується в концепцію послуг, що становлять загальний економічний інтерес.

Такий підхід співпадає ще з одним джерелом, яке висвітлює концепцію послуг, що становлять загальний економічний інтерес, а саме зі ст. 36 Хартії основних прав Європейського Союзу, відповідно до якої доступ до послуг, що становлять загальний економічний інтерес, виражається у якості основного права [8].

Додатково вказано, що такі послуги можуть бути залежні від різного географічного розташування, тобто не бути загальнодержавними та визначатися також відповідно до соціального та культурного становища. Така позиція є зрозумілою, адже, наприклад, потреба у теплопостачанні досить сильно відрізняється у населення півдня Італії та півночі Фінляндії, тому відносити сферу теплопостачання до загальних економічних інтересів однаково у різних країнах було б некоректно.

Суд ЄС вказав, що послуги, що становлять загальний економічний інтерес, не обов'язково повинні задовольняти потреби усього населення, може бути достатньо, щоб вони задовольняли потреби певної групи людей [7].

Положення щодо забезпечення доступу споживачів до послуг, що становлять загальний економічний інтерес, повністю співпадає з вимогами, які висуваються до діяльності суб'єктів природних монополій в Україні.

Отже, ми встановили, що держава та органи місцевого самоврядування, відповідно до комунітарного права ЄС, мають досить широкі повноваження та наділені повною самостійністю щодо визначення послуг, що становлять загальний економічний інтерес. Водночас Європейська Комісія та Суд ЄС наділені правом надавати оцінку тим чи іншим послугам у контексті віднесення їх до категорії послуг, що становлять загальний економічний інтерес.

Віднесення послуг до таких, що становлять загальний економічний інтерес, знаходиться поза компетенцією Європейської Комісії, так як вона може лише встановити помилковість визначення таких послуг бути державою-членом ЄС [6].

Суд ЄС визначився, що держави-члени зобов'язані переконатись, що послуга, котру вони визначають, як таку, що становить загальний економічний інтерес, відповідає певному мінімуму критеріїв, що притаманні усім послугам такого виду [7].

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [184] має велике значення для подальшого розвитку законодавства у сфері регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, адже Україна прийняла на себе ряд зобов'язань, які стосуються зазначеної сфери. У зазначеній Угоді відсутній термін природні монополії. Однак, застосовується поняття підприємства, уповноваженого надавати послуги, що мають загальний економічний інтерес. При цьому зазначається, що загальний економічний інтерес розуміється у такому самому сенсі, як і в статті 106 ДФЄС [63] і, зокрема, як це передбачено у прецедентному праві Сторони ЄС.

Частина 1 статті 262 Угоди передбачає, що будь-яка допомога, надана Україною або країнами-членами Європейського Союзу з використанням державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням цієї Угоди у тій мірі, у якій вона може впливати на торгівлю між Сторонами [184].

У цьому випадку має значення частина 4 статті 262 Угоди, яка встановлює певне виключення, а саме підприємства, уповноважені надавати послуги, що мають загальний економічний інтерес, або такі, які мають характер прибуткової монополії, підпорядковуються правилам, що містяться у цій частині у тій мірі, у

якій застосування цих правил юридично або фактично не перешкоджає виконанню окремих завдань, визначених для них [184].

Є доцільним внесення змін до законодавства України та передбачити поняття та ознаки підприємства, уповноваженого надавати послуги, що мають загальний економічний інтерес, адже подальше виконання Угоди Україною має значний вплив на весь процес євроінтеграції.

Також велике значення мають положення Угоди щодо регулювання ринку електроенергії та газу, оскільки зазначені сфери економіки віднесені до природних монополій в Україні. Відповідно до ч. 1 ст. 277 Угоди регуляторний орган повинен бути законодавчо відокремленим і функціонально незалежним від будь-якого державного чи приватного суб'єкта господарювання та достатньо вповноважений, щоб гарантувати ефективну конкуренцію і ефективне функціонування ринку [184]. Пропозиції щодо удосконалення законодавства, яким регулюється порядок створення та повноваження регулятора, викладені у першому розділі дисертації.

Ще однією значною вимогою, передбаченою Угодою, є вимога щодо умов ліцензування, у тому числі на ринку електроенергії та газу. Зазначеним питанням присвячені положення ст. ст. 104, 105 та 280 Угоди [184]. Основними вимогами до ліцензування виступає чіткість умов, відкритість та гарантування неупередженості з боку компетентного органу, який не повинен мати можливість реалізувати свої повноваження з оцінювання на власний розсуд.

Кабінет Міністрів України Постановою від 23.05.2018 № 420 затвердив перелік послуг, що становлять загальний економічний інтерес [124]. До зазначеного переліку також віднесені послуги у сфері функціонування ринку електричної енергії, послуги у сфері функціонування ринку природного газу, послуги у сфері надання житлово-комунальних послуг. Указані сфери збігаються зі сферами економіки, які віднесені до природних монополій.

Саме по собі надання послуг, які відносяться до концепції послуг, що становлять загальний економічний інтерес, ще не дозволяє застосувати виключення, передбачене ст. 106 ДФЄС. Як ми зазначали, є певний перелік умов. Однією з таких умов є те, що суб'єкт підприємницької діяльності повинен бути уповноважений, тобто йому має бути доручено надання таких послуг. Як ми з'ясували, діяльність суб'єктів природних монополій підлягає ліцензуванню. Ліцензійні умови мають чітку направленість на забезпечення належного, безперервного та недискримінаційного надання відповідних послуг. Вважаємо, що саме через ліцензування діяльності держава покладає обов'язок, тобто доручає, підприємству реалізацію функцій по наданню послуг споживачам.

Підприємство може бути або приватним або державним, щоб підпадати під дію ч. 2 ст. 106 ДФЄС [4]. До поняття «уповноважене підприємство» входить вимога обов'язкового покладення обов'язку з надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, відповідним державним органом [1]. Однак Надання повноважень не вимагає встановлення законом.

Незважаючи на застосування ч. 2 ст. 106 ДФЄС правила, що розповсюджуються на забезпечення конкуренції у ЄС не припиняють свою дію. Національне законодавство, яке регулює діяльність підприємств, що надають послуги, які становлять загальний економічний інтерес, (у нашому випадку – це природні монополії) має пріоритетну силу перед нормами ДФЄС. Однак і у даному випадку наявне виключення, відповідно до якого національне законодавство буде мати пріоритет лише у питаннях, що стосуються виключно надання зазначених послуг. Заборона перехресного субсидіювання, яка розглянута у розділі 2, може слугувати чинником, який забезпечить дотримання вимог ст. 106 ДФЄС.

Так чи інакше, але істотною умовою щодо застосування ч. 2 ст. 106 у питаннях регулювання діяльності підприємств, що надають послуги, які

становлять загальний економічний інтерес, є те, що розвиток торгівлі не повинен зазнавати впливу настільки, що суперечить інтересам ЄС.

Держава-член ЄС, яка посилається на ч. 2 ст. 106 ДФЄС, несе тягар доказування, що усі умови, передбачені положенням, дотримані [2]. При зазначеному підході Європейська Комісія вправі без будь-яких підстав піддавати сумніву дії держави-члена ЄС у питанні надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес.

Європейська Комісія пояснює, що застосування концепції послуг, що становлять загальний економічний інтерес, може змінюватись в залежності від конкретної ситуації та держави-члена. На думку Комісії, у законодавстві ЄС немає зобов'язань визначати та вказувати, які заходи направлені на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес. Таким чином, зобов'язання з надання комунальних послуг не вимагають офіційного затвердження державою-членом як послуг, що становлять загальний економічний інтерес [14].

Інститути ЄС застосовують більш строгий контроль у відповідності з цілями, визначеними комунітарним правом ЄС, по відношенню до певних секторів, які вже було лібералізовано та врегульовано вторинним законодавством ЄС, таких як комунальні послуги [3].

Відносини щодо ринку електричної енергії в ЄС регламентуються Директивою 2009/72/ЄС Європейського парламенту і Ради від 13 липня 2009 року щодо загальних правил для внутрішнього ринку електроенергії [12]. Ця Директива встановлює загальні правила щодо виробництва, передачі, розподілу та постачання електроенергії разом із положеннями про захист споживачів з метою вдосконалення та інтеграції конкурентних ринків електроенергії у ЄС. Вона встановлює правила, що стосуються організації та функціонування електроенергетичного сектору, відкритого доступу до ринку, критерії та процедури, застосовні до тендерів та надання дозволів та експлуатації систем.

Вона також встановлює обов'язки щодо універсального обслуговування та права споживачів електроенергії та уточнює вимоги щодо конкуренції.

Відповідно до Директиви держави-члени забезпечують на основі своєї інституційної організації та з належним урахуванням принципу субсидіарності, що електроенергетичні підприємства працюють з метою досягнення конкурентоспроможного, безпечного та екологічно стійкого ринку електроенергії. Зазначені підприємства не повинні дискримінуватися стосовно прав чи обов'язків [12].

Ми вже визначили, що ч. 2 ст. 106 ДФЄС дозволяє робити певні виключення для суб'єктів природних монополій у питанні забезпечення вільної конкуренції. Однак Директива дає нам чітко зрозуміти, що, хоча конкуренція може бути обмежена, однак вона повинна бути забезпечена всередині відповідної сфери діяльності, у даному випадку – у сфері електроенергетики. Зазначений принцип субсидіарності дає зрозуміти, що підприємства у сфері електроенергетики не лише мають можливість вільно конкурувати, але й несуть спільну відповідальність за належне надання послуг споживачам. Тому ситуація, при якій один суб'єкт підприємницької діяльності, користуючись свободою конкуренції, досягає певних переваг, які погіршують якість надання послуг іншим суб'єктом, є недопустимою з боку регулятора.

Враховуючи відповідні положення ДФЄС, держави-члени можуть покласти на підприємства, що працюють в електроенергетиці, в загальних економічних інтересах зобов'язання з надання публічних послуг, які можуть стосуватися безпеки, включаючи безпеку постачання, регулярність, якість та ціну поставок, захист навколишнього середовища, включаючи енергоефективність, енергію з поновлюваних джерел та захист клімату. Такі зобов'язання повинні бути чітко визначеними, прозорими, недискримінаційними, перевірюваними та гарантувати рівний доступ для національних споживачів підприємств електроенергії ЄС [12].

Принциповим є те, що Директивою до поняття безпеки віднесено не лише безперервність та належність постачання, але й ціну поставок. Ціна поставки в Україні виражена у вигляді затверджених тарифів на розподіл та постачання електроенергії. Однак процедура формування тарифів не може забезпечити вимогу прозорості, яку ставить Директива щодо послуг, які становлять загальний економічний інтерес. Формування прозорих, недискримінаційних та перевірюваних тарифів має бути забезпечено належною нормативно-правовою базою, в іншому випадку це буде порушенням Директиви.

Держави-члени забезпечують, що усі побутові замовники та, якщо держави-члени вважають це доцільним, малі підприємства, користуються правом на електроенергію визначеної якості на їх території за розумними, чітко порівнюваними, прозорими та недискримінаційними цінами. Для забезпечення надання такої універсальної послуги держави-члени можуть призначити постачальника останньої інстанції. Держави-члени покладають на розподільчі компанії зобов'язання підключати споживачів до своєї мережі за умовами та тарифами, встановленими відповідно до процедури, встановленої у Директиві [12].

Держави-члени повинні гарантувати, що всі споживачі мають право на електроенергію, яку постачає постачальник, за умови домовленості постачальника, незалежно від держави-члена, в якій постачальник зареєстрований, до тих пір, поки постачальник дотримується діючих правил торгівлі та балансування. У зв'язку з цим держави-члени вживають усіх необхідних заходів для того, щоб адміністративні процедури не дискримінували підприємства, які вже постачають товари, і вже зареєстровані в іншій державі-члені [12].

Акцентуючи увагу на правах споживача, Директива визначає можливість імпорту електричної енергії, при чому його здійснення не повинно покладати жодних дискримінаційних обмежень на іноземне підприємство. Відразу виникає

питання щодо дотримання національного законодавства підприємством-резидентом іншої держави-члена, у тому числі питання отримання відповідних ліцензій та здійснення подальшого регулювання такої діяльності. Такий підхід може становити загрозу для енергетичної системи України, тому таке положення має бути виключено, або обмежено певними виключеннями.

Держави-члени мають забезпечувати можливість зміни постачальника, надання клієнтам усіх відповідних даних про споживання та недискримінаційний підхід до реалізації клієнтами своїх прав щодо витрат, зусиль чи часу [12].

Забезпечення можливості зміни постачальника *de facto* може бути несумісним із природною монополією, адже її виникнення зумовлено занадто низькою або відсутньою конкуренцією. Більше того, за певних умов поява на ринку електричної енергії додаткового постачальника може призвести до збитковості обох підприємств, що знизить їх ефективність та буде вимагати додаткового субсидіювання з боку держави за рахунок бюджетних коштів.

Вказана Директива, хоча з одного боку надає широкі повноваження державам-членам у питаннях регулювання діяльності підприємств на ринку електричної енергії, однак містить положення, введення яких направлено на поступове встановлення вільних ринкових відносин під контролем державних органів. Такий контроль більшою мірою має бути направлений не на відносини між конкуруючими підприємствами, а на відносини між постачальником та споживачем.

Директива 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року щодо загальних правил внутрішнього ринку природного газу [13] встановлює загальні правила щодо передачі, розподілу, постачання та зберігання природного газу. Вона встановлює положення, що стосуються організації та функціонування галузі природного газу, доступу до ринку,

критерії та процедури, що застосовуються для надання дозволів на передачу, розподіл, постачання та зберігання природного газу та експлуатацію систем.

Відповідно до ст. 3 Директиви держави-члени забезпечують на основі своєї інституційної організації та з належним урахуванням принципу субсидіарності, що підприємства з природного газу працюють з метою досягнення конкурентоспроможного, безпечного та екологічно стійкого ринку природного газу. Держави-члени не повинні дискримінувати ці підприємства щодо їхніх прав чи обов'язків [13].

Як і у ситуації з ринком електроенергетики, Директива визначає, що ринок природного газу повинен забезпечуватися взаємодією підприємств під наглядом держави. У будь-якому разі природні монополії зумовлені певним станом ринку, на якому умови конкуренції обмежені або неможливі. Тому доцільним є розглядати вимогу щодо досягнення конкурентоспроможного ринку, як декларативну.

Держави-члени можуть покласти на підприємства, що працюють в газовому секторі, в загальних економічних інтересах, публічні зобов'язання, які можуть стосуватися безпеки, включаючи безпеку постачання, регулярність, якість та ціну поставок та захист навколишнього середовища, енергоефективність, енергію з поновлюваних джерел та захист клімату. Такі зобов'язання повинні бути чітко визначеними, прозорими, недискримінаційними, перевіреними та гарантувати рівний доступ суб'єктів Спільноти з природного газу до національних споживачів [13].

Як ми вже з'ясували раніше, послуги з постачання природного газу є послугами, що становлять загальний економічний інтерес. Директива додатково підкреслює зазначене положення. Вимоги, перелічені у Директиві, які висуваються до зазначених послуг можна вважати певними рамками, якими може оперувати Європейська Комісія при формуванні висновку щодо того, чи можуть певні послуги слугувати підставою до застосування ч. 2 ст. 106 ДФЄС.

Регулювання ринку природного газу в Україні, так само, як і ринку електричної енергії, не відрізняється прозорістю та відкритістю формування тарифів. Тому рекомендовано забезпечити дотримання вказаних принципів з боку регулятора та суб'єктів природних монополій.

Держави-члени вживають відповідних заходів для захисту кінцевих споживачів, зокрема, забезпечують наявність відповідних гарантій захисту вразливих клієнтів. У цьому контексті кожна держава-член повинна визначити концепцію вразливих споживачів, яка може посилатися на енергетичну бідність і, зокрема, заборону відключення газу таким споживачам у критичні періоди. Держави-члени, зокрема, вживають відповідних заходів для захисту кінцевих споживачів у віддалених районах, які підключені до газової системи [13].

Вимога щодо надання гарантій з боку держави, вказує на публічність зобов'язань щодо поставки природного газу споживачам. Забезпечення населення наданням відповідних послуг є беззаперечним обов'язком держави, не зважаючи на те, що безпосереднім постачальником може виступати приватне підприємство. Однак, як ми з'ясували вище, послуга може бути такою, що становить загальний економічний інтерес, та відноситись до публічних послуг незалежно від того надається вона приватним чи державним підприємством.

Держави-члени можуть у крайньому випадку призначити постачальника для споживачів, підключених до газової системи. Вони повинні забезпечувати високий рівень захисту прав споживачів, особливо щодо прозорості умов контракту, загальної інформації та механізмів врегулювання суперечок. Держави-члени повинні забезпечити, щоб клієнт насправді міг легко перейти до нового постачальника [13].

З одного боку Директива покладає обов'язок та надає відповідне право державі-члену щодо примусового призначення постачальника. Така ситуація може мати місце за умов недосягнення згоди між споживачем та постачальником або за умови відсутності альтернатив для споживача. З іншого

боку Директива вимагає забезпечити можливість безпроблемного переходу споживача до іншого постачальника, однак це може виявитись неможливим при природній монополії. Тому, ми вважаємо, що з метою виконання зазначеної норми держава-член ЄС повинна забезпечити відповідну правову можливість для споживача, а не засновувати чи уповноважувати додаткове підприємство.

Держави-члени вживають відповідних заходів, таких як складання національних планів заходів з енергетики, надання соціальних пільг для забезпечення необхідного постачання газу вразливим споживачам або надання підтримки для покращення енергоефективності для подолання енергетичної бідності. Держави-члени також забезпечують можливість зміни постачальника при дотриманні замовником договірних умов, право клієнтів отримувати всі відповідні дані щодо споживання, недискримінаційний підхід для клієнтів щодо витрат, зусиль чи часу [13].

У цьому випадку мова йде про обмеження конкуренції за допомогою стимулюючих заходів, у тому числі компенсацій. Застосування таких заходів обумовлено певною соціальною метою, яка невід'ємно пов'язана з благополуччям населення. Чітко виражено, що послуги на ринку природного газу становлять не лише публічний але й загальний економічний інтерес.

Отже, вбачається доцільним вибудовування парадигми розвитку адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій спрямованої на захист прав споживачів, а не на забезпечення умов конкуренції. Конкуренція може виступати додатковим інструментом для реалізації поставленої мети, але основним індикатором повинне виступати забезпеченість населення та унеможливлення зловживань з боку постачальника.

На фоні незворотних кліматичних змін доцільним є забезпечення певних екологічних стандартів, адже забезпечення споживачів має носити не лише економічний, а й екологічний характер.

З цією метою Директива покладає на держав-членів здійснення заходів для досягнення цілей соціально-економічної згуртованості та захисту довкілля, які можуть включати засоби боротьби зі зміною клімату та безпекою постачання.

Питання конкурентних відносин у сфері водопостачання і тепlopостачання у праві ЄС переважно регламентуються загальними положеннями про конкуренцію. Так, у галузі водопостачання комунітарне право більшою мірою зорієнтоване на забезпечення якості питної води та її безпечності. Так, Директива Ради 98/83/ЄС від 3 листопада 1998 року про якість води, призначеної для споживання людиною (зведений текст з відповідними поправками) [9] стосується якості води, призначеної для споживання людиною. Її мета – захистити здоров'я людини від несприятливих наслідків будь-якого забруднення води, призначеної для споживання людиною, гарантуючи, що вона є повноцінною та чистою. З цією метою Директива встановлює низку завдань, які мають бути забезпечені публічними адміністраціями держав-членів.

Директива про питну воду поширюється на всі розподільні системи, що обслуговують більше 50 осіб або постачають більше 10 кубічних метрів на день, а також розподільні системи, що обслуговують менше 50 осіб / що постачають менше 10 кубічних метрів на день, якщо вода постачається в рамках господарської діяльності; питну воду з танкерів; питну воду у пляшках або контейнерах; воду, що використовується в харчовій промисловості, якщо тільки компетентні національні органи не переконані, що якість води не може вплинути на повноцінність продуктів харчування у його готовому вигляді [9].

Директива встановлює основні стандарти якості на рівні ЄС. Усього 48 мікробіологічних, хімічних показників повинні регулярно контролюватися та перевірятися. При імplementації Директиви про питну воду у власне національне законодавство держави-члени ЄС можуть включати додаткові вимоги, наприклад, регулювати додаткові речовини, що відповідають їхній

території, або встановлювати більш високі стандарти якості. Держави-члени, тим не менш, не можуть встановлювати нижчі стандарти, оскільки рівень охорони здоров'я людини повинен бути однаковим у всьому ЄС [9].

Директива також вимагає регулярного інформування споживачів. Крім того, про якість питної води потрібно повідомляти Європейську Комісію кожні три роки [9].

Водопостачання невід'ємно пов'язано із водовідведенням, адже закон природи передбачає безперервний кругообіг води. Тому здійснення неналежного водовідведення з часом призведе до погіршення якості водопостачання. Приділення уваги якості води при незначних вимогах щодо регулювання зазначеної сфери з боку держав-членів зумовлено у першу чергу в тому, що водопостачання не є занадто складною господарською діяльністю, а наявність водних ресурсів здатне забезпечити потреби населення ЄС у необхідній кількості, однак вода повинна мати відповідну якість, на захист якої і націлені норми Директиви.

Сфера теплопостачання більшою мірою регулюється загальними правилами конкуренції, однак певні вимоги встановлені 2012/27EU Європейського Парламенту та Ради «Про енергоефективність» [115]. Як зрозуміло з назви, Директива націлена на встановлення певних показників ефективності надання послуги теплопостачання.

Цікавим є положення Директиви, відповідно до якого слід урахувати особливу структуру секторів когенерації та центрального теплопостачання і охолодження, які включають багато малих і середніх виробників, зокрема при перегляді адміністративних процедур отримання дозволу на будівництво когенераційної потужності або відповідних мереж, із застосуванням принципу «Спочатку подумай про мале».

Зазначений підхід вказує на те, що на території ЄС ринок теплопостачання не має ознак природної монополії. За таких умов з часом

Європейська Комісія може поставити під сумнів, що послуги з теплопостачання є послугами, які становлять загальний економічний інтерес, не за своєю природою, а у результаті регулювання з боку держави. Адже віднесення сфери теплопостачання до природної монополії могло призвести до штучного обмеження конкуренції, у результаті чого звичайний ринок перебуває у відповідному стані.

На шляху до євроінтеграції Україна, як держава, повинна забезпечити максимальну імплементацію норм європейського комунітарного права. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій підпадає під дію ч. 2 ст. 106 ДФЄС, завдяки чому держава-член ЄС має повну самостійність у визначенні засобів такого регулювання. Не зважаючи на це ЄС встановлює певні рамки, які включають у себе умови та критерії віднесення послуг до таких, що становлять загальний економічний інтерес. Скорочення переліку таких послуг у першу чергу сприятиме підвищенню культури ринкових відносин. Водночас Європейська Комісія вправі ставити під сумнів застосування державою-членом засобів регулювання, направлених на обмеження конкуренції, навіть у сфері діяльності суб'єктів природних монополій. Сфера енергетики та комунальних послуг на даний момент безперечно визначаються Європейською Комісією та Судом ЄС, як послуги, що становлять загальний інтерес. Однак незважаючи на це, вважаємо, що держава повинна намагатися наблизити якість зазначених послуг до європейських стандартів та поставити пріоритетом не тільки економічні інтереси суб'єктів підприємництва та держави, а й права споживачів.

Висновки до розділу 3

У третьому розділі нашого дисертаційного дослідження розкрито мету і принципи адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів

природних монополій. Обґрунтовано, що принципи адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій – це основні положення, на яких ґрунтується регулятивний вплив держави на ринки, що перебувають у стані природної монополії, і які відображають сутність і зміст діяльності публічної адміністрації у цій сфері.

Проаналізовано законодавчий перелік принципів державного регулювання природних монополій та підкреслено необхідність доповнення його принципами забезпечення економічної обґрунтованості регульованих цін і тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій; недискримінаційного доступу до товарів (послуг) суб'єктів природних монополій та принципом забезпечення публічного інтересу суспільства на основі збалансування інтересів споживачів та суб'єктів природних монополій.

Обґрунтовано розуміння публічного інтересу як загального благополуччя, задоволення важливих для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреб, які вимагають визнання і захисту та, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються публічною адміністрацією. Зроблено висновок, що саме публічний інтерес виправдовує державне, у тому числі, адміністративно-правове регулювання, виступає критерієм втручання держави у господарські та інші відносини за участю приватних суб'єктів. Розглянуто поняття балансу інтересів учасників ринку, що включає в себе співвідношення будь-якої зацікавленості різних учасників ринку у тому чи іншому результаті, передбачає приведення у рівновагу всіх інтересів, які неможливо реалізувати одночасно.

З'ясовано, що забезпечення публічного інтересу є однією з основних ідей та вимог, які характеризують зміст регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, відображають тенденцію розвитку такої діяльності та визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері [155].

Розглянуто позицію ЄСПЛ щодо визначення критеріїв забезпечення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами, які у свою чергу мають впливати на регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. З'ясовано, що ЄСПЛ розглядає публічний інтерес у широкому значенні, а саме, як все, що спрямоване на зміцнення соціальної справедливості. ЄСПЛ залишає визначення публічного інтересу на розсуд держави, однак поступово формує низку принципів, які визначають його межі.

Зроблено висновок, що концепція публічного інтересу, яка склалася в практиці ЄСПЛ, в адміністративно-правовому регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій дає змогу встановити умови забезпечення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами на риках електричної енергії та комунальних послуг, що перебувають у стані природної монополії. На ній повинно ґрунтуватися визначення системи засобів адміністративно-правового регулювання, повноважень публічної адміністрації, меж втручання органів держави у діяльність суб'єктів природних монополій, а також механізмів захисту прав споживачів електричної енергії та комунальних послуг.

З'ясовано, що втручання держави у певні сфери економіки при обставинах, які призводять до порушення публічного інтересу або виникнення монопольного становища суб'єкта господарювання є установленою правовою практикою в ЄС. Визначено, що нормативно-правові акти ЄС вимагають від держав-членів привести національне законодавство у відповідність з комунітарним правом у сфері конкуренції, а Європейська комісія виступає у ролі координатора в антимонопольній діяльності. З'ясовано, що у європейському антимонопольному праві відсутнє визначення природних монополій, однак, конкурентне право ЄС охоплює будь-які форми суб'єктів господарювання виходячи не з їхнього статусу, а з їхнього функціонального призначення. Суб'єкти господарювання, яким довірено бути операторами послуг загального економічного інтересу, чи які мають характер прибуткової

монополії, підпадають під дію правил конкуренції ЄС тією мірою, якою застосування таких правил не заважає, де-юре чи де-факто, виконувати особливі завдання, що їм їх доручено. Відтак, поняття загального економічного інтересу є ключовим у закріпленні особливого статусу суб'єкта природних монополій.

Обґрунтовано, що досвід ЄС може бути використаний для встановлення можливостей реформування адміністративно-правового регулювання ринків, які перебувають у стані природних монополій, шляхом стимулювання конкурентних засад в окремих їх сегментах та забезпечення прозорості відносин між суб'єктами природних монополій і державою. При цьому положення конкурентного права ЄС та Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС допускають особливий статус для підприємств, уповноважених надавати послуги, що мають «загальний економічний інтерес», або такі, які мають характер прибуткових монополій. Вони підпорядковуються конкурентним правилам, у тій мірі, у якій застосування цих правил юридично або фактично не перешкоджає виконанню окремих завдань, визначених для них.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності, засобів та шляхів оптимізації адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети та завдань дослідження.

1. Природна монополія – це стан товарного ринку у визначених державою сферах, що представляють особливий суспільний інтерес, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції, а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги). Головними ознаками природної монополії відповідно до українського законодавства слід вважати:

1) вищу ефективність у задоволенні попиту на ринку за умови відсутності конкуренції;

2) незамінність у споживанні товарів (послуг), що виробляються суб'єктами природних монополій;

3) низький рівень впливу ціни на попит;

4) технологічні особливості виробництва, які полягають у істотному зменшенні витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва;

5) надання внаслідок особливого суспільного інтересу державними органами особливого статусу суб'єктам природних монополій, що виражається у включенні їх до відповідного переліку, покладенні додаткових обов'язків та

застосуванні особливого режиму адміністративного регулювання їхньої діяльності. Сфери природних монополій можуть або розширюватися, або звужуватися, чи взагалі ліквідуватися з огляду на різні фактори. У тих сферах, де це можливо, доцільним є стимулювання конкурентних засад, в інших – збереження стану природних монополій, які б, за відповідного державного регулювання, забезпечували б високу якість товару, більш низькі ціни та швидке оновлення асортименту товарів і послуг.

2. Визначення суб'єкта природної монополії потребує доповнення вказівкою на надання суб'єкту господарювання такого статусу внаслідок рішень уповноважених державних органів, що ставить його в особливі умови і створює для нього відповідний правовий режим діяльності. Отже, доцільно в законі визначити суб'єкта природної монополії як суб'єкта господарювання, який виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, і включений уповноваженими органами держави до зведеного переліку суб'єктів природних монополій.

3. Діяльність суб'єкта природної монополії виступає об'єктом адміністративно-правового регулювання в частині державного управління та державного регулювання цієї діяльності з метою забезпечення публічного інтересу. Безпосередньо стосується ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, діяльність органів публічної адміністрації, їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративно-правовому порядку прав і свобод громадян, надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність.

4. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій представляє собою сукупність адміністративно-правових засобів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування ринків, де конкуренція неможлива, або недоцільна, у визначених законодавством сферах з

метою забезпечення публічного інтересу. Адміністративно-правовий режим природних монополій у сфері електроенергетики і комунальних послуг характеризується, по-перше, особливим колом суб'єктів регульованих відносин, якими виступають спеціально уповноважені органи державного управління. По-друге, цей режим застосовується у визначених законом сферах (ст. 5 Закону України «Про природні монополії»). По-третє, цей режим утворюється комплексом адміністративно-правових засобів регулювання, що забезпечують найбільш соціально корисні і бажані для держави моделі діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики і комунальних послуг.

5. До системи органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій належать Антимонопольний комітет України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міська державні адміністрації, національні комісії регулювання природних монополій, НКРЕКП. Рішенням Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 норми, які закріплюють повноваження Президента України щодо призначення членів НКРЕКП, дострокового припинення їхніх повноважень, повноваження Президента і Верховної Ради України щодо формування Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП, так само як і положення щодо самостійності і незалежності Комісії, а також заборони втручання у її діяльність, визнані неконституційними з відтермінуванням втрати чинності відповідних положень Закону України «Про НКРЕКП». У той же час, повноваження Кабінету Міністрів України призначати члена Конкурсної комісії визнано таким, що відповідає Конституції України.

6. Нагальною необхідністю є внесення змін до Законів України «Про природні монополії» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», з метою приведення

їх у відповідність до Конституції України та чітке визначення правового статусу, порядку формування і підпорядкованості як НКРЕКП, так і національних комісій регулювання природних монополій, конституційність положень про які також викликає сумніви з огляду на позицію Конституційного Суду України щодо НКРЕКП. Доцільним вбачається реформування НКРЕКП та законодавче врегулювання статусу єдиного спеціального органу – Національної комісії регулювання природних монополій як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, встановлення процедури призначення її голови і членів Кабінетом Міністрів України. За новоствореним регуляторним органом мають залишитися лише виконавчі повноваження та функції арбітра у спорах між учасниками ринку, тоді як підзаконне нормативне регулювання має здійснювати в межах свої повноважень Кабінет Міністрів України і Міністерство енергетики та захисту довкілля України.

7. До засобів державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг належать ліцензування; обов'язкова сертифікація; встановлення тарифів; визначення умов субсидіювання; проведення аудиту та вимоги до бухгалтерського обліку; контроль за рухом грошових коштів та встановлення обов'язкового дотримання цільового призначення витрат; обов'язковість затверджених типових договорів; встановлення стандартів якості; уповноваження державного регуляторного органу в окремих випадках на пряме регулювання діяльності суб'єкта природних монополій; встановлення за допомогою спеціальних нормативно-правових актів основних умов діяльності учасників ринку та взаємовідносин між ними; встановлення заходів юридичної відповідальності суб'єктів природних монополій.

8. Ліцензування є основним адміністративно-правовим засобом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг. Ліцензування характеризується

комплексністю – як окремий адміністративно-правовий засіб регулювання воно може включати в себе низку умов, які за своєю сутністю також є засобами адміністративно-правового регулювання. Однак застосовані такі засоби державою можуть бути лише після здобуття ліцензії заявником. Так, ліцензійні умови можуть містити вимоги щодо формування цінової і тарифної політики, здійснення контролю та використання інших засобів.

9. Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій – це основні положення, на яких ґрунтується регулятивний вплив держави на ринки, що перебувають у стані природної монополії, і які відображають сутність і зміст діяльності публічної адміністрації у цій сфері. Аналіз законодавства та доктринальних поглядів дає підстави включити до числа спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності природних монополій у сфері електроенергетики та комунальних послуг принципи гласності та відкритості процедур регулювання; адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії; самоокупності суб'єктів природних монополій; стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них; забезпечення захисту прав споживачів; підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії шляхом застосування стимулюючого регулювання; забезпечення економічної обґрунтованості регульованих цін і тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій; недискримінаційний доступ до товарів (послуг) суб'єктів природних монополій; забезпечення публічного інтересу суспільства на основі збалансування інтересів споживачів та суб'єктів природних монополій.

10. Публічний інтерес слід розуміти як загальне благополуччя, задоволення важливих для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреб, які вимагають визнання і захисту та, відповідно до законодавчо

встановленої компетенції, забезпечуються публічною адміністрацією. Зроблено висновок, що саме публічний інтерес виправдовує державне, в тому числі, адміністративно-правове регулювання, виступає критерієм втручання держави в господарські та інші відносини за участю приватних суб'єктів. Баланс інтересів учасників ринку електричної енергії та комунальних послуг включає в себе співвідношення будь-якої зацікавленості різних учасників учасника ринку в тому чи іншому результаті, передбачає приведення у рівновагу всіх інтересів, які неможливо реалізувати одночасно.

11. У практиці ЄСПЛ публічний інтерес розглядається у широкому значенні, як все, що спрямоване на зміцнення соціальної справедливості. ЄСПЛ залишає визначення публічного інтересу на розсуд держави, однак поступово формує низку принципів, які визначають його межі. Концепція публічного інтересу, яка склалася в практиці ЄСПЛ, в адміністративно-правовому регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій дає змогу встановити умови забезпечення справедливого балансу між публічними та приватними інтересами на ринках електричної енергії та комунальних послуг, що перебувають у стані природної монополії. На ній повинно ґрунтуватися визначення системи засобів адміністративно-правового регулювання, повноважень публічної адміністрації, меж втручання органів держави в діяльність суб'єктів природних монополій, повноважень публічної адміністрації, а також механізмів захисту прав споживачів електричної енергії та комунальних послуг.

12. Застосування адміністративно-правових засобів задля регулювання діяльності монополій у зарубіжних країнах обумовлено історичним розвитком економічних відносин. Переважна більшість країн Європи мають спільні підходи, проте використовують різні засоби регулювання ринків електричної енергії та комунальних послуг. Досвід цих країн вказує, що для оптимальної та ефективної реалізації антимонопольного законодавства, у тому числі

законодавства, що регулює діяльність суб'єктів природних монополій, необхідним є створення спеціального регуляторного органу або системи органів.

13. Втручання держави у певні сфери економіки при обставинах, які призводять до порушення публічного інтересу або виникнення монопольного становища суб'єкта господарювання є установленою правовою практикою в ЄС. Нормативно-правові документи ЄС вимагають від держав-членів привести національне законодавство у відповідність з комунітарним правом у сфері конкуренції, а Європейська комісія виступає у ролі координатора в антимонопольній діяльності. Хоча у європейському антимонопольному праві відсутнє визначення природних монополій, однак, конкурентне право ЄС охоплює будь-які форми суб'єктів господарювання виходячи не з їхнього статусу, а з їхнього функціонального призначення. Суб'єкти господарювання, яким довірено бути операторами послуг загального економічного інтересу, чи які мають характер прибуткової монополії, підпадають під дію правил конкуренції ЄС тією мірою, якою застосування таких правил не заважає виконувати особливі завдання, що їм їх доручено. Відтак, поняття загального економічного інтересу є ключовим у закріпленні особливого статусу суб'єкта природних монополій.

14. Інтеграція України в європейський енергетичний ринок та імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС обумовлює необхідність регуляторних змін у сферах природних монополій, що безпосередньо впливають на добробут населення і забезпечують публічний інтерес. Досвід ЄС може бути використаний для встановлення можливостей реформування адміністративно-правового регулювання ринків, які перебувають у стані природних монополій, шляхом стимулювання конкурентних засад в окремих їх сегментах та забезпечення прозорості відносин між суб'єктами природних монополій і державою. При цьому положення конкурентного права

ЄС та Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС допускають особливий статус для підприємств, уповноважених надавати послуги, що мають «загальний економічний інтерес», або такі, які мають характер прибуткових монополій. Вони підпорядковуються конкурентним правилам, у тій мірі, в якій застосування цих правил юридично або фактично не перешкоджає виконанню окремих завдань, визначених для них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Case C-127/73 BRT v SABAM EU:C:1974:25, para 20. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?&num=C-127/73>.
2. Case C-159/94 Commission v France EU:C:1997:501, para 94. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0159_SUM&from=LT.
3. Case C-265/08 Federutility, ECLI:EU:C:2010:205, para 32; Case C-121/15 ANODE, ECLI:EU:C:2016:637, para 47. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0265>.
4. Case C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen v Commission EU:C:2012:821, para 50. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62011CA0288>.
5. Case C-309/99 Wouters and Others [2002] ECR I-0000, Opinion of Advocate-General Leger, para. 157. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61999CC0309&qid=1571395910602&from=EN>.
6. Case T-17/02 Olsen v Commission, ECLI: EU:T:2005:218, para 215-228 (maritime connections between the Canary Islands). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002TJ0017_SUM&from=EN.
7. Case T-289/03 BUPA v Commission EU:T:2008:29. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003TO0289_SUM&from=SL.
8. Charter of Fundamental Rights of the European Union [2016] OJ C 202/396. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT>.
9. Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31998L0083>.

10. Janusz Ordovery, Russell W. Pittman and Paul S. Clyde. Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy. *Antimonopoly Law Handbook. Economics of Transition*, 1994. № 2. Pp. 317–343.
11. DiLorenzo T. J. The Myth of Natural Monopoly. *The Review of Austrian Economics*. 2017. Vol. 9. No. 2. Pp. 43-58.
12. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0072>.
13. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073>.
14. Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest: Commission Staff Working Document. 2013. URL: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf.
15. Joscow P. L. Regulation of Natural Monopoly. *Handbook of Law and Economics*. 2007. Vol. 2. Pp 1227-1348. URL: <https://econpapers.repec.org/bookchap/eeelawchp/2-16.htm>
16. Morris M, Kibasi T. State aid rules and Brexit. IPPR, 2019. 24p. URL: https://www.ippr.org/files/2019-01/1548088552_brexit-state-aid-jan19.pdf.
17. Neil W. Hamilton & Anne M. Caulfield. The Defense of Natural Monopoly in Sherman Act Monopolization Cases, *DePaul Law Review*. 1984. Vol 33. Issue 3. Pp. 465-493. URL: <https://via.library.depaul.edu/law-review/vol33/iss3/2>.
18. Schere F.M. Industrial market structure and economic performance. Chicago: Rand Mc. Nally College Publishing Company, 1980, 632 p.

19. The Office of Fair Trading of UK. Services of general economic interest exclusion. United Kingdom: Crown Copyrigyt. 2004. 18 p. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284403/oft421.pdf.
20. The relations unshadowing in business activities: The economic and legal factors of security at the macroeconomic level / A. Kulish, M. Petrushenko, O. Reznik, E. Kiselyova. *Problems and Perspectives in Management*. 2018, Vol. 16. Issue 1. P. 428-436.
21. Wehlander C. Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law. The Hague, The Netherlands: t.m.c. Asser Press, 2016. 374 p.
22. Wolf S. The Commission's new SGEI package: the rules for state aid and the compensation of services of general economic interest. TILEC Discussion Paper. Tilburg: TILC. 2012. 12 p.
23. Zimmermann J. Aksjomaty prawa administracyjnego. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013. 279 p.
24. Авер'янов В. Б. Адміністративне право Підручник: У двох томах: Том 2. Особлива частина. Київ, 2009. 600 с.
25. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / В. Б. Авер'янов; упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В.; за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Ан-дрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
26. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
27. Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Пухтецька А.А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 39-46.
28. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 48 с

29. Авер'янов В. Б., Пухтецька А. А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів. Часопис Київського університету права, 2010. № 4. С. 110-117.
30. Адміністративне право України: навчальний посібник/ Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін.; за ред.. В.В. Галуцька. Том 1: Загальне адміністративне право. Київ: Інститут публічного права, 2015. 180 с.
31. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина / [за ред. : І. О. Ієрусалімова, І. О. Ієрусалімової, П. М. Павлика, Ж. В. Удовенко]. Київ: Знання, 2007. 223 с.
32. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12-19.
33. Алексеев С. С. Теория права. Москва: БЕК, 1999. 224 с.
34. Алексеев С. С. Теория права. Москва: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
35. Анохіна І.О. Поняття та правовий статус регулювання суб'єктів природних монополій. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 8. С. 32.
36. Антимонопольний комітет України. Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. 32 с. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Vdoskonalennya-systemy-taryfnogo-regulyuvannya-prirodnyh-monopoliy-BKU.pdf>
37. Базилевич В. Д., Филюк Г. М. Природні монополії. Київ: Знання, 2006. 367 с.
38. Бевз С. І. Реалізація публічних інтересів при державному регулюванні господарської діяльності. *Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки: Зб. матеріалів «Круглого столу» «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки», м. Київ, 8 листопада 2013 р.* / Ред. кол.: В.С. Щербина (голова), Т.В.

Боднар та ін. Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України. 2013. С. 7 - 10.

39. Безух О. В. Баланс інтересів у регулюванні господарських відносин як правовий принцип. *Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки: Зб. матеріалів «Круглого столу» «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки», м. Київ, 8 листопада 2013 р.* / Ред. кол.: В. С. Щербина (голова), Т. В. Боднар та ін. Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України. 2013. С. 10 - 13.

40. Беяневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти): монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

41. Берлач Г. В. Сутність природної монополії у сфері електричної енергії як об'єкта адміністративно-правового регулювання України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* 2018. Том. 29 (68). № 6 (18). С. 78-82

42. Биконя С. Ф. Поведінка монополій в умовах перехідної економіки. *Актуальні проблеми економіки.* 2005. № 5. С. 4 -14.

43. Біленко М. С. Корпоративні права господарюючих суб'єктів як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2017. № 3. С. 92-95;

44. Блохін М. С. Адміністративно-правове регулювання природних монополій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 12 с.

45. Бобкова А. Г. Забезпечення публічних інтересів у державному регулюванні екологічним підприємництвом. *Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки: Зб. матеріалів «Круглого столу» «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки», м. Київ, 8 листопада 2013 р.* / Ред. кол.: В. С. Щербина (голова),

Т. В. Боднар та ін. Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України. 2013. С. 18 - 21.

46. Боднар Т. В. Забезпечення приватних та публічних інтересів в договірних відносинах у сфері підприємництва. *Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки: Зб. матеріалів «Круглого столу» «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки», м. Київ, 8 листопада 2013 р.* / Ред. кол.: В. С. Щербина (голова),

Т. В. Боднар та ін. Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України. 2013. С. 21 - 24.

47. Верб С.А. Типовые и примерные договоры, как средство правового регулирования общественных отношений. *Договорная дисциплина в советском гражданском праве. Свердловск. 1985.* С. 146 - 147.

48. Вовк Т. В., Перемот С. В. Система конкурентного законодавства Європейського Союзу. Правове регулювання правил конкуренції в Україні. Шляхи адаптації законодавства України. Київ: РВА «Тріумф», 2006. 416 с.

49. Волік В. В. Питання додержання вимог ліцензійних умов під час надання автомобільними перевізниками транспортних послуг. *Часопис цивілістики.* 2019. Вип. 32. С. 31–35.

50. Воронін Я. Г. Адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу України. *Право і безпека.* 2013. № 1 (48). С. 42–46.

51. Галуцько В. В., Єщук О. М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. *Actual problems of corruption prevention and counteraction.* 2011 URL: <http://www.law-property.in.ua/articles/general-administrative-law/94-the-concept-and-content-regulation-administratynopravovoho.html>.

52. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права.* 2010. № 4. С. 178–182.

53. Гаруст Ю. В., Каріх І. В., Виходцева О.М. Правові основи забезпечення економічної безпеки України. *Правові горизонти.* 2018. Вип. 13 (26). С. 48-54.

54. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/436-15>.
55. Гревцов Ю. И. К проблеме правового регулирования. *Правоведение*. 1981. № 1. С. 48-54.
56. Даценко О. М. Адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 24-30.
57. Деревянко Б. В. Окремі питання ліцензування зовнішньоекономічних операцій. *Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез Міжнародної наукової конференції «Сімнадцяті осінні юридичні читання»* (м. Хмельницький, 19–20 жовтня 2018 року) : [у 2-х част.]. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2018. Частина друга. С. 34-37.
58. Деревянко Б. В. Окремі питання стандартизації як засобу регулювання господарської діяльності. *Господарське право та процес в умовах трансформації суспільних відносин: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 27 вересня 2018 року. Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2018. С. 73-76.
59. Деревянко Б. В. Про невиправдану недооцінку господарсько-правового регулювання відносин у сфері економіки. *Актуальні проблеми господарського права і господарського процесу: Матеріали круглого столу* (м. Київ, 9 листопада 2018 р.). Київ: Видавництво Ліра-К, 2018. С. 49–52.
60. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 №829. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF>.
61. Джабраїлов Р. А., Пілігрим Г. С. Правове регулювання концесії: монографія. Донецьк: ДонУЕП. 2012. 131 с.

62. Джумагельдиева Г. Д. Правовое обеспечение энергосбережения : монография. НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк: Юго-Восток. 2011. 376 с.
63. Договір про функціонування Європейського Союзу: Міжнародна угода від 25.03.1992. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.
64. Договор о Европейском Союзе: международный документ от 07.02.1992. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_029.
65. Драган І. О. Оцінка ефективності тарифного регулювання як інструменту державного управління житлово-комунальною сферою в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. Вип. 1. 2010. С. 54–63.
66. Ерина Е. Н. Административно-правовое регулирование естественных монополий в сфере топливно-энергетического комплекса: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2008. 24 с.
67. Завгородня В. М. Категорія «Адміністративно-правовий режим» у понятійному апараті адміністративного права. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2010. № 6. С. 31–35.
68. Завгородня В. Европейское административное пространство и его влияние на национальные правовые системы: взгляд из Украины. *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea*. 2014. Рр. 117–136.
69. Завгородня В. М. Принцип захисту легітимних очікувань в адміністративному праві ЄС та перспективи його впровадження в Україні. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 2 (9). С. 25–30.
70. Заруднев Є. О. Щодо публічного інтересу у сфері господарювання в Україні, федеративній республіці Німеччина та ЄС. *Форум права*, 2012. № 4. С. 378–384.
71. Застереження АТ «Одесаобленерго» щодо недопущення надалі порушення ліцензійних умов з розподілу електричної енергії та ліцензійних умов з постачання електричної енергії: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг,

- від 07.10.2019 № 2100. // База даних «Документи/Постанови»/НКРЕКП. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=45003>.
72. Калюжний Р. А., Петков С. В. Адміністративне право України: законодавчі визначення: словник-довідник. Запоріжжя: КПУ, 2009. 220 с.
73. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
74. Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. № 12, 2010. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=229>.
75. Коломієць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: [монографія] / Тетяна Олександрівна Коломієць; за ред. В. К. Шкарупи. Запоріжжя: Поліграф, 2004. 404 с.
76. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
77. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. 448 с.
78. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародна угода від 03.09.1953 // База даних «Documents»/ЄСПЛ. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ukr.pdf.
79. Конституція України: Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
80. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
81. Крилова І. І. Система нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення. Ефективність та реалізація. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7 № 1-2. С. 14–26.
82. Крилова І. І. становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні: історичний огляд. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Економіка і управління. Том 29 (68). № 4, 2018. С. 52–58.

83. Куліш А. М., Кобзева Т. А., Шапіро В. С. Інформаційне право України: навчальний посібник. Суми: Сумський державний університет, 2016. 108 с.
84. Куракін О. М. Механізм правового регулювання: теоретико-правова модель: автореф. дис. д-ра. юрид наук: 12.00.01. Харків, 40 с.
85. Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. Москва: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. 212 с.
86. Ладиченко В. В. Місце права на питну воду в системі прав людини. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*: [збірник]. Вип. 23. Одеса: Фенікс. 2015. 62 с.
87. Лазаренко Д.В. Природні ресурси як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Інформація і право*. 2014. № 2(11). С. 44–47.
88. Логвиненко М. І., Леунова Н. В. Громадянське суспільство як головний чинник активізації діяльності правоохоронних органів, що забезпечують економічну безпеку України. *Форум права*. 2017. №1. С. 94–98.
89. Майданик Р. А. Принцип пропорційності (співрозмірності) в цивільному праві України: поняття, межі, умови застосування. *Юридична Україна*, 2009. № 11. С. 47–55.
90. Малько А. В. Проблемы правовых средств: Сборник науч. исслед. «Проблемы теории государства и права». Москва: Проспект, 1999. 727 с.
91. Матузова Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Москва: Юристъ, 2000. 771 с.
92. Мельник Р. С. Петров Є. В. До питання про правовий статус національних комісій з регулювання природних монополій. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 8–14.
93. Миль Д. С. Основы политической экономии. Москва: Экономика, 1989. 962 с.
94. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.
95. Мусис Н. Все про спільні політики Європейського Союзу/ Пер. з англійської. Київ: «К 1 С», 2005. 466 с.

96. Нагребельний В. П. Сучасна доктрина адміністративно-правового регулювання в контексті забезпечення прав громадян органами публічної адміністрації. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. праць / За заг. ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН Ук раїни О.Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права. ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. С. 7–11.*
97. Нельговский И. Е. Административно-правовое регулирование режима естественных монополий в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14: Москва, 2004. 418 с.
98. Новосад О. Нормативно-правове забезпечення та регулювання процесу розподілення газу в регіоні. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. 2019. № 2. С. 82–88.*
99. О верховенстве права: Доклад Европейской комиссия за демократию через право от 04.04.2011. // База даних «Documents»/Рада Європи. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus).
100. Обиход Г. О. Екологічне транскордонне забруднення: ризики та інструменти превентивації і подолання наслідків. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Вип. 14. Сер. «Економіка і менеджмент». 2015. С. 218–222.*
101. Осипов М. Ю. Правовое регулирование как динамическая система: понятие, структура, функции: автореф. дис. ... канд. юрид наук: 12.00.01. М., 2006. 24 с.
102. Панов В. В. Особливості діяльності підприємств водопостачання та водовідведення, що впливають на їх рівень фінансово-економічної безпеки. *Соціально-гуманітарний вісник. Вип. 22. 2018. С. 64–65.*
103. Пахомов В. В. Поняття та види способів забезпечення законності в державному управлінні. *Форум права. 2011. № 3. С. 587–591.*
104. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
105. Подцерковний О. П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. Видання перше. Київ: «Юстініан», 2006. 424 с.

106. Постанова Великої Палати Верховного Суду України у справі № 81/2763/17 від 13.02.2019. // База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / Вища рада правосуддя. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>.
107. Постанова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України 18.09.2013 у справі № 6-92цс13. // База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / Вища рада правосуддя. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33890138>.
108. Постанова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 18.01.2017 у справі № 6-2776цс16. // База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень»/Вища рада правосуддя. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64344975>.
109. Правознавство: підручник / Демський С. Є., Ковальський В. С., Колодій А. М. та ін.; за ред. В.В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 736 с.
110. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-ХІІ. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
111. Про визначення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 999. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/999-2010-%D0%BF>.
112. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 09.07.2010 № 2479-VI. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>.
113. Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції: Постанова Верховної Ради України від 21.12.1993 №3757-ХІІ. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3757-12>.
114. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 №2939-IV. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

115. Про енергоефективність, яка змінює Директиви 2009/125/ЄС та 2010/30/ЄУ і скасовує Директиви 2004/8/ЄС та 2006/32/ЄС: Директива Європейського Парламенту та Ради від 25.10.2012 № 2012/27ЕУ. URL: http://sae.gov.ua/sites/default/files/UKR_Directive_27_2012_2.doc.

116. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>.

117. Про затвердження Кодексу газорозподільних систем: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 30.09.2015 № 2494. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1379-15>.

118. Про затвердження Кодексу газотранспортної системи: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 30.09.2015 № 2493. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1378-15>.

119. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 09.11.2017 №1388. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1388874-17>.

120. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу електричної енергії: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 27.12.2017 № 1470. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1470874-17>.

121. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності на ринку природного газу: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 16.02.2017 №201. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0201874-17>.

122. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері теплопостачання: Постанова національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

від 22.03.2017 №308. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0308874-17>.

123. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22.03.2017 №307. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0307874-17>.

124. Про затвердження переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 № 420. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2018-%D0%BF>.

125. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України : Постанова КМУ від 29.03.2017 № 208. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2017-%D0%BF>.

126. Про затвердження порядків зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням у сферах тепlopостачання, централізованого водопостачання та водовідведення: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2013 № 750. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-2013-%D0%BF>.

127. Про затвердження Порядку забезпечення стандартів якості електропостачання та надання компенсацій споживачам за їх недотримання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 12.06.2018 № 375. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0375874-18>.

128. Про затвердження Порядку складання та ведення зведеного переліку суб'єктів природних монополій: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 28.11.2012 № 874-р. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2119-12>.

129. Про затвердження Порядку формування тарифів на транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами на принципах стимулюючого регулювання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27.07.2017 № 967 // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0967874-17>.

130. Про затвердження Правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0936-08>.

131. Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 630. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>.

132. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210-III. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2210-14>.

133. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.

134. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 №2136-VIII. // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.

135. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: Указ Президента України від 03.09.2007 № 816/2007. // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/816/2007>.

136. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій: Указ Президента України від 27.09.2007 №921/2007. // База даних

«Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921/2007>.

137. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

138. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/>

139. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

140. Про накладення штрафу на АТ «Дніпропетровськгаз» за порушення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного газу: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 13.09.2019 №1953. // База даних «Документи/Постанови»/НКРЕКП. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=44488>.

141. Про накладення штрафу на АТ «Львівгаз» за порушення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного газу: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 24.09.2019 №2015. // База даних «Документи/Постанови»/НКРЕКП. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=44666>.

142. Про накладення штрафу на АТ «Херсонобленерго» за порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії, Ліцензійних умов з постачання електричної енергії та здійснення заходів державного регулювання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 03.10.2019 №2069. // База даних «Документи/Постанови»/НКРЕКП. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=44985>.

143. Про накладення штрафу на КП «Броваритепловодоенергія» за порушення Ліцензійних умов з виробництва, Ліцензійних умов з транспортування, Ліцензійних умов з постачання теплової енергії та здійснення заходів

державного регулювання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 24.09.2019 № 2014. // База даних «Документи/Постанови»/НКРЕКП. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=44677>.

144. Про накладення штрафу на ПРАТ «Кіровоградобленерго» за порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії, Ліцензійних умов з постачання електричної енергії та здійснення заходів державного регулювання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 24.09.2019 №2013. // База даних «Документи/Постанови»/НКРЕКП. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=44661>.

145. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>.

146. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23.11.2011 №1067/2011. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1067/2011>.

147. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10.01.2002 № 2918-III. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>.

148. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 №1682-III. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.

149. Про проведення позапланової виїзної перевірки дотримання АТ «Херсонобленерго» Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 07.10.2019 № 2079. // База даних «Документи/Постанови»/НКРЕКП. URL: <https://www.nerc.gov.ua/?id=44993>.

150. Про проведення позапланової перевірки комунального підприємства «Чернівціводоканал»: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 06.09.2019 №

1862. // База даних «Документи / Постанови» / НКРЕКП. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=44201>.
151. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19>.
152. Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 № 329-VIII. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19>.
153. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
154. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 № 5007-VI. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>.
155. Раїмов Р.І. Забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. №19. С. 115-122.
156. Раїмов Р.І. Порядок набуття статусу суб'єкта природних монополій в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки», 2019. №3. С. 21-28.
157. Раїмов Р.І. Система і повноваження органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. *Правові горизонти*, 2019. Випуск 17 (30) С. 71-76.
158. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг): Рішення

Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19>.

159. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. 4-е издание, пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2009. 926 с.

160. Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. *Форум права*. 2013. № 3. С. 520–528.

161. Сагір В. Г. Природні монополії як об'єкт державного управління: економіко-політичний аспект. *Менеджер*. 2003. № 2. С. 37–41.

162. Сапир Ж. Естественные монополии: проблемы определения и контроля. *Отрасли и межотраслевые комплексы*. 2011. С. 42–56.

163. Справа «Будченко проти України»: Рішення Європейського Суду з прав людини від 24.04.2014. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_995.

164. Справа «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» (Case of James and others v. the United Kingdom): Рішення Європейського Суду з прав людини від 21.02.1986 р. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_180.

165. Справа «Іммобільяре Саффі» проти Італії» (Case of Immobiliare Saffi v. Italy): Рішення Європейського Суду з прав людини від 28.07.1999. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/980_075.

166. Справа «ПАТ «Кіровоградобленерго» проти України»: Рішення Європейського Суду з прав людини від 27.06.2013. // База даних «Documents»/ЄСПЛ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-121562>.

167. Справа «Рисовський проти України»: Рішення Європейського Суду з прав людини від 20.10.2011. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854.

168. Справа «Сарно та інші проти Італії»: Рішення Європейського Суду з прав людини від 29.11.2011. // База даних «Documents»/ЄСПЛ. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-108480%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-108480%22]}).

169. Справа «Святі Чоловічі Монастирі проти Греції» (Case of The Holy Monasteries v. Greece): Рішення Європейського Суду з прав людини від

09.12.1994. // База даних «Documents»/ЄСПЛ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57906>.

170. Справа «Серявін та інші проти України»: Рішення Європейського Суду з прав людини від 10.02.2010. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_672.

171. Справа «Спорронг і Льоннрот проти Швеції» (Sporrong and Lönnroth v. Sweden): Рішення Європейського Суду з прав людини від 23.09.1982. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_098.

172. Справа «Стретч проти Сполученого Королівства» (Case of Stretch v. The United Kingdom): Рішення Європейського Суду з прав людини від 24.06.2003. // База даних «Documents»/ЄСПЛ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-117564>.

173. Справа «Трегубенко проти України»: Рішення Європейського Суду з прав людини від 02.11.2004. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_355.

174. Справа «Хендісайд проти Сполученого королівства» (Handyside v. The United Kingdom): Рішення Європейського Суду з прав людини від 07.12.1976. // База даних «Documents»/ЄСПЛ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499>.

175. Справа «Колишній Король Греції проти Греції» (The former King of Greece v. Greece): Рішення Європейського Суду з прав людини від 28.11.2002. // База даних «Documents»/ЄСПЛ. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60797>.

176. Старинський М. В. Нейтралізація норм права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Вип. 45, Т. 1. С. 35–37.

177. Струк Н. П. Особливості управління газотранспортною системою України в умовах євроінтеграції. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 10. С. 197-202.

178. Студенников С. Рішення КСУ щодо Нацкомісії з регулювання енергетики та комунальних послуг: які наслідки воно має. *Судебно-юридическая газета*. 25 июня 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/144535-rishennya-ksu-schodonatskomisiyi-z-regulyuvannya-energetiki-ta-komunalnikh-poslug-yaki-naslidki-vono-maye>.

179. Сугак Т. М. Структура та методи державного регулювання ринку питного водопостачання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. Вип. 15. 2016. С. 30–32.
180. Сухонос В. В., Сухонос В. В. Кримінологічний аспект корупційної злочинності. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 9 (22). С. 56–60.
181. Сухонос В.В. Теорія держави і права: Навчальний посібник. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. 536 с.
182. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2012. № 1 (35). С. 50–54.
183. Терещук О. До питання розуміння делегування повноважень в адміністративно-правовій науці та судовій практиці. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 126–129.
184. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародна угода від 27.06.2014. // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
185. Федоренко В. Національні комісії з регулювання природних монополій у системі центральних органів виконавчої влади: проблеми нормопроектного та управлінського забезпечення. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 3. С. 85–94.
186. Хайек Ф. А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики; пер. с англ. Москва: ИРИСЭН, 2006. 644 с.
187. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва: ЛТД, 1996. 588 с.
188. Шемшученко Ю. С. Правове регулювання. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2003. Т. 5. 736 с.
189. Щербанин Ю. А. Естественные монополии: возможность создания конкурентной среды. *Научные труды ИПП РАН*. 2013. № 11. С. 227–247.
190. Яковлев П. О. Адміністративно-правові засади регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 200 с.

ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Раїмов Р.І. Практика Європейського суду з прав людини щодо визначення меж поняття «публічний інтерес». Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія «Право». 2017. Випуск 47. Том 2. С. 157-162.
2. Raimov R.I. Amendments to the Standard Agreement on the Provision of Centralized Heating Services under the Law of Ukraine. Zhurnal grazhdanskogo i ugolovnoho prava. 2018. 5(1). Pp. 10-15.
3. Раїмов Р.І. Набуття статусу суб'єкта природної монополії. Науковий вісник УНУ, Серія «Право». 2018. Випуск 52. Том 2. С. 73-76.
4. Раїмов Р.І. Порядок набуття статусу суб'єкта природних монополій в Україні. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки», 2019. № 3. С. 21-28
5. Раїмов Р.І. Діяльність суб'єктів природних монополій, як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 3. С. 157-159.
6. Раїмов Р.І. Забезпечення публічного інтересу, як принцип адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2019. №19. С. 115-122
7. Раїмов Р.І. Поняття та ознаки виконавчої влади. Правові реформи: міжнародний і український досвід: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 24-25 листопада 2017 р.). Дніпро: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2017. С. 116-119.
8. Раїмов Р.І. Практика європейського суду з прав людини щодо визначення меж публічного інтересу. Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 9 березня 2018) за ред. Г. О. Ульянової; уклад: О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 127-128.

9. Раїмов Р.І. Особливості публічного інтересу. Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 30-31 березня 2018). Дніпро: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2018. С. 116-119.
10. Раїмов Р.І. Історичний досвід західних країн регулювання діяльності суб'єктів природних монополії. Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи: матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (Суми, 19 квітня 2019 р.) / ред. колегія: В. М. Власенко, С. І. Дегтярьов, В. М. Король та ін. – Суми : Сумський державний університет, 2019. С. 131-135.



ТОВ "Сумитеплоенерго"
 Україна, 40022, м. Сума, вул. Друга Залізнична, 10
 Ідентифікаційний код: 33698892
 т. +38 (0542) 78-75-16, т./ф. 78-66-01
 т./ф. 78-18-98, e-mail: zkapostako.sumy.ua

Відомий № _____ від 12.06 2014 р.
 № _____ від _____ 2014 р.

ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача Раїмова Руслана Ікрамовича «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у правозастосовну діяльність ТОВ «Сумитеплоенерго»

Повідомляємо спеціалізованій вчентій раді, що результати дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – *адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*, може використовуватись у діяльності суб'єктів природних монополій, у тому числі ТОВ «Сумитеплоенерго».

Зокрема, при: а) визначенні особливостей та узагальненні адміністративно-правових засобів регулювання діяльності у сфері енергетики та комунальних послуг; б) встановленні підстав, при яких підприємство набуває статус суб'єкта природних монополій; в) визначенні повноважень регулятора у сфері енергетики та комунальних послуг.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» забезпечило розширення науково-методичного інструментарію під час систематизації засобів адміністративно-правового регулювання та відповідальності, що стосується діяльності ТОВ «Сумитеплоенерго».

Результати дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню якості взаємодії ТОВ «Сумитеплоенерго» з регулятором.

Директор



Д.Г. Васюнін



ПрАТ «ПлазмаТек»
Почт. адреса: 21036, м. Вінниця,
вул. Максимовича, 18

Юр. адреса: 21036, м. Вінниця,
вул. Максимовича, 18

тел./факс: +38(0432)55-49-71, +38(0432)55-49-72, +38(0432)55-49-73 E-mail: info@plasmatec.com.ua www.plasmatec.com.ua

12.06.19

ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача Раїмова Руслана Ікрамовича «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у правозастосовну діяльність ПрАТ «ПлазмаТек»

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у правозастосовній діяльності ПрАТ «ПлазмаТек».

Зокрема, при: а) визначенні особливостей укладення договорів із суб'єктами природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг; б) встановленні підстав, при яких підприємство набуває права щодо відшкодування за неналежне надання послуг суб'єктами природних монополій; в) визначенні взаємодії з регулятором у сфері енергетики та комунальних послуг.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» забезпечило розширення науково-методичного інструментарію під час взаємодії ПрАТ «ПлазмаТек» із суб'єктами природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг.

Результати дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню ефективності контролю ПрАТ «ПлазмаТек» за якістю наданих послуг суб'єктами природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг.

Генеральний директор



В. П. Слобозянюк

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет



АКТ

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

Голова – завідувач кафедри КПДС, д.ю.н., доцент Нахомов В.В.
Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АППФЕБ Резнік О.М.;
– к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Ільченко О.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Раїмова Р.І. на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» та їх впровадження у наукову діяльність.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Раїмова Р.І. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства» (номер державної реєстрації 0114V001904), яка розроблялася в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії

В. В. Нахомов

Члени комісії

О. М. Резнік

О. В. Ільченко

Міністерство освіти і науки України

Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Сумського державного університету

 В.Д. Карпуша
«18»  2019 р.

АКТ

про впровадження у навчальний процес результатів дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

Голова – завідувач кафедри КПДС, д.ю.н., доцент Пахомов В.В.

Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.;

– к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Ільченко О.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Раїмова Руслана Ікрамовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг» (науковий керівник – к.ю.н., доцент Завгородня В.М.) і їх використання в навчальному процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Господарське право» кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки та кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства навчально-наукового інституту права Сумського державного університету.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Раїмовим Р.І. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правове регулювання

діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг», отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг, мають комплексний характер та використовуються при проведенні лекцій, семінарських і практичних занять кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки та кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства навчально-наукового інституту права Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Господарське право».

Акт складений у 2-х примірниках

Голова комісії



В. В. Пахомов

Члени комісії



О.М. Резнік



О. В. Ільченко