

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Государственное регулирование естественных монополий

Студент

А.В. Володченко

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

доктор юридических наук, профессор С.Н. Ревина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Теоретические основы государственного регулирования естественных монополий.....	8
1.1 Понятие естественных монополий и их государственного регулирования.....	8
1.2 Особенности деятельности естественных монополий в России на современном этапе	18
1.3 Зарубежный опыт государственного регулирования естественных монополий.....	23
Глава 2 Анализ государственного регулирования естественных монополий в РФ.....	33
2.1 Принципы государственного регулирования естественных монополий в РФ.....	33
2.2 Анализ положений нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ	39
2.3 Система государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью естественных монополий в РФ и анализ их правоприменительной деятельности.....	47
Глава 3 Предложения по усовершенствованию государственного регулирования естественных монополий	55
3.1 Предложения по усовершенствованию нормативно-правового обеспечения регулирования естественных монополий в РФ	55

3.2 Предложения по усовершенствованию правоприменительной деятельности государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью естественных монополий.....	66
Заключение	73
Список используемой литературы и используемых источников.....	80

Введение

Актуальность темы. Естественные монополии исторически имеют важное значение для нашей страны. К сферам естественных монополий относится широкий перечень важных видов хозяйственной деятельности: транспортировка веществ трубопроводами; передача и распределение электрической энергии; пользование железнодорожными путями, централизованное водоснабжение и водоотвод; централизованное снабжение тепловой энергии; специализированные услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов и тому подобное.

Продукция предприятий - естественных монополистов используется во всех без исключения производственных процессах, и удовлетворяет первоочередные потребности населения. Предприятия - естественные монополисты не склонны к внедрению инноваций, повышению качества и увеличению объемов продукции. Именно поэтому сфера функционирования рынков природных монополий требует государственного регулирования.

Для надежного функционирования субъектов естественных монополий необходима стабильная правовая база, которая будет поддерживать их развитие и создавать стимулы для повышения эффективности. Однако, поскольку действующая законодательная база регулирования деятельности субъектов естественных монополий является неполной и противоречивой, нет четкой концепции правового регулирования, отсутствует действенная система контроля за этой деятельностью, необходимо совершенствование нормативно-правовой базы регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

Таким образом, в современных условиях реформирования естественных монополий в контексте их рыночной адаптации с позиции необходимости создания фундаментальной базы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий вопрос

существенного совершенствования отечественного законодательства, регулирующего отношения в сфере естественных монополий, приобретают возрастающее значение. Указанное обуславливает актуальность темы данного исследования.

Степень научной разработки. Вопросы государственного регулирования деятельности естественных монополий исследовали многие отечественные и зарубежные ученые, в частности: В.Н.Архангельский, Д.Ф.Вильсон, И.А. Гольденберг, Г. П.Жемчужникова, В.С.Загорский, А.Ф.Мельник, И.М.Петрович, Ж.В.Поплавская, Н.Т.Сапожникова, Ю.И.Стадницкий, В.И.Фейгин, Г.М. Филюк, А.В. Щеголев и др. К весомым достижениям перечисленных ученых следует отнести разработку стратегий совершенствования деятельности естественных монополий, исследования специфики функционирования предприятий-естественных монополистов в различных сферах хозяйственной деятельности и др.

Несмотря на сравнительно большое количество научных исследований, касающихся понятия естественной монополии и государственного регулирования деятельности естественных монополий, следует указать на отсутствие целостного исследования проблемы, а также на недостаточность научной проработки ряда отдельных вопросов, правильное решение которых является важным для совершенствования государственного регулирования деятельности естественных монополий. Это касается, прежде всего, вопросов контроля и правового регулирования естественных монополий России.

Целью данной работы является исследование государственного регулирования естественных монополий.

В соответствии с поставленной целью, нами очерчен следующий круг задач:

1. Исследовать теоретические характеристики деятельности естественных монополий в России.

2. Осуществить анализ государственного регулирования естественных монополий в РФ
3. Сформулировать предложения по усовершенствованию государственного регулирования естественных монополий в РФ.
4. Объектом данного исследования являются общественные отношения в сфере государственного регулирования естественных монополий.

Предметом данного исследования является государственное регулирование естественных монополий в РФ.

Методы исследования. Исследование основывается на комплексе общенаучных и специальных методов научного познания. При написании работы применялись такие методы научного исследования:

- 1) сравнительно-правовой (с целью учета мирового опыта регулирования деятельности субъектов естественных монополий проведен сравнительный анализ законодательства о естественных монополиях зарубежных стран);
- 2) абстрагирования (определение и уточнение основных понятий в сфере естественных монополий);
- 3) формально-логический (анализ современного состояния законодательства о естественных монополиях, разработка предложений относительно путей усовершенствования этого законодательства и практики его применения);
- 4) системно-функциональный (исследование основных аспектов правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий, в частности уточнения правового статуса этих субъектов).

Научная новизна полученных результатов состоит в том, что впервые было проведено комплексное исследование государственного регулирования естественных монополий с учетом актуального законодательства, на основе анализа зарубежного опыта предложены направления совершенствования системы контроля и регулирования естественных монополий в России.

Практическая ценность данной работы заключается в возможности использования полученных автором результатов и разработанных рекомендации для совершенствования государственного регулирования деятельности естественных монополий, а эффективная политика государственного регулирования деятельности естественных монополий будет способствовать улучшению инвестиционного климата и устойчивому экономическому росту.

Глава 1 Теоретические основы государственного регулирования естественных монополий

1.1 Понятие естественных монополий и их государственного регулирования

Естественные монополии играют важную роль в определении устойчивого функционирования экономики большинства стран мира (и Россия тут не исключение). Они регулируют сферы электроэнергетики, транспорта, газо- и водоснабжения, добычи нефти, газа и проч., то есть самые важные направления деятельности современной экономики, производя значительную долю ВВП страны и вовлекаясь при этом в процесс решения большинства проблемных вопросов социальной сферы общества.

В тоже время, субъекты естественных монополий могут посягать на права и интересы каждого человека, задекларированные Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 года [6], что обуславливает важность их государственного регулирования.

Рассмотрим понятия естественной монополии и государственного регулирования естественных монополий.

Современная теория функционирования монополий сформировалась благодаря исследованиям Джо Бейна, Дж. Стиглера, Д. Роста, Ф. М. Шерера, Р Познера и других ученых. Монополия - это состояние товарного рынка, на котором действует один продавец, причем товар реализуется на этом рынке не имеет субститутов (заменителей). Благодаря наличию этих двух условий продавец-монополист имеет возможность пользоваться монопольной властью в виде получения дополнительной прибыли.

В научной литературе [3,4,13] есть разные подходы как по определению критериев естественных монополий, так и самого понятия «естественная монополия» с учетом исторических, политических,

экономических, институциональных условий их образования и деятельности. Признак естественности должен свидетельствовать о том, что существуют определенные объективные (не искусственно созданные) факторы возникновения и существования такого явления. Одним из первых разницу между искусственной и естественной монополиями определил Джон Стюарт Милль. Согласно его теории, «искусственная монополия создается государством посредством закрепления статуса монопольного образования на законодательном уровне, а естественная монополия создается как результат объективного развития производительных сил в определенных сферах экономики, независимо от усилий государства и закона» [13, с. 242]

Похожим является подход еще одного ученого XIX в. Е. Чедвика [13, с. 243], согласно которому существуют рынки, на которых наиболее эффективным является присутствие только одного производителя - монополиста. Эффективность обуславливалась возможностью установки на таких рынках низких цен благодаря избеганию создания дублирующих мощностей, уменьшению расходов на борьбу с конкурентами.

Согласно с этим подходом, естественная монополия есть на рынках или в отраслях, которые обладают значительными мощностями, дублирование которых экономически нецелесообразно, расходы на таких рынках или в таких отраслях есть ниже условия существования только одного предприятия, а не двух или более.

Основным критерием отнесения рынков к категории естественной монополии в большинстве научных источников является наличие на таких рынках значительного эффекта от экономии на масштабах производства, которая объясняется спецификой технологических условий производства. Поэтому целесообразно уточнить критерии отнесения предприятий к категории субъектов естественных монополий:

- 1) отсутствие возможностей для создания экономически эффективного альтернативного источника поставок товаров и услуг вследствие того,

что: затраты на создание аналогичного альтернативного источника товаров, услуг составляют 100% фактического объема расходов на предоставление услуг потребителям;

- 2) срок окупаемости строительства нового источника поставки аналогичных товаров превышает 10 лет;
- 3) уникальность потребительских свойств товаров и услуг предприятия связана с тем, что: они не могут быть заменены аналогичными товарами из альтернативных источников; потребители при нормальных экономических условиях не могут отказываться от этих товаров и услуг в связи с возникновением в этом случае аварийных чрезвычайных ситуаций;
- 4) объемы потребления являются относительно постоянными и очень мало зависят от изменения цен; - количество потребителей - физических лиц превышает 100 человек.

Итак, во многих случаях сущность и особенности функционирования естественных монополий связаны с сетевой организацией производства.

Сегодня под естественной монополией стоит понимать субъект экономики, который функционирует в определенной отрасли производства или инфраструктуры и обладает такими особенностями:

- 1) экономия от масштаба производства из-за высокой концентрации и централизованного производства, а также лидерстве в научно-технических изысканиях;
- 2) субаддитивность издержек, или экономия от структуры производства, определяющая горизонтальные и вертикальные границы монополии;
- 3) постоянно снижающиеся транзакционные издержки как противовес издержек контроля;
- 4) определенное территориальное положение монополии в определенном пространстве.

Таким образом, можно сделать вывод, что под естественной монополией, как правило, понимается состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке является более эффективным при условии отсутствия конкуренции вследствие технологических особенностей производства (в связи с существенным уменьшением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объемов производства), а товары (услуги), производимые субъектами естественных монополий, не могут быть заменены в потреблении другими товарами (услугами), в связи с чем спрос на данном товарном рынке меньше зависит от изменения цен на эти товары (услуги), чем спрос на другие товары (услуги).

Следовательно, естественная монополия - сфера экономики, которая эффективно функционирует при условии, что весь рынок охватывает только один хозяйствующий субъект.

В частности, к сферам естественных монополий относится «большое количество видов хозяйственной деятельности: транспортировка веществ трубопроводами; передача и распределение электрической энергии; пользование железнодорожными путями, централизованное водоснабжение и водоотвод; централизованное снабжение тепловой энергии; специализированные услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов и т.д.» [13, с. 243-244].

Естественные монополисты имеют такую рыночную власть и общественное значение, что «все другие рынки и субъекты хозяйствования вынуждены учитывать их поведение в процессе принятия управленческих решений, ведь продукция предприятий - естественных монополистов используется во всех без исключения производственных процессах и удовлетворяет первоочередные потребности населения. Естественные монополисты не склонны к внедрению инноваций, повышения качества и увеличения объемов продукции, поэтому возникает необходимость их государственного регулирования» [13, с. 244].

В России, как в большинстве стран, «естественные монополии наделены особыми привилегиями в обмен на право правительства регулировать их действия с целью недопущения злоупотребления монопольной властью. К естественным монополиям относятся предприятия: коммунального обслуживания - электро-, газо-, водоснабжения, связи, кабельного телевидения, отдельных отраслей транспорта» [13, с. 244].

При этом необходимо заметить, что некоторые нынешние отрасли естественных монополий - это результат советской экономической политики, которая в существенной мере определяла стремление концентрации производства.

Отрасли естественных монополий в течение последних лет остаются одними из самых прибыльных отраслей экономики, кроме отрасли жилищно-коммунального хозяйства. Это объясняется тем, что на практике встречается большое количество пробелов правового регулирования. Первопричиной убыточности данной отрасли считается факт лишения ее государственной поддержки, но не приведение в полное соответствие тарифов относительно реальных расходов на содержание помещений.

Не имея близких конкурентов, природный монополист получает значительную рыночную власть, а вместе с тем и возможность злоупотреблять ею. Поэтому возникает необходимость в государственном регулировании деятельности естественных монополий, целью которого является сбалансирование интересов общества, естественных монополий и потребителей, и их продукции, а основным объектом - цена на продукцию естественных монополий. Регулируя государственный орган должен устанавливать такие цены на продукцию естественных монополий, которые, во-первых, возмещать понесенные ими издержки производства и, во-вторых, обеспечивать им нормальную прибыль. Если более высокие цены были бы не справедливыми с точки зрения потребителей, то более низкие ущемляли бы интересы производителей [18, с. 46].

Среди многочисленных потребителей услуг, оказываемых субъекты естественных монополий, - граждане. «На повышение цен потребитель реагирует естественно - снижением спроса уменьшает прибыль производителя. Однако в случае неэластичного спроса, чтобы перекрыть снижение дохода в результате его уменьшения, монополист может установить цену на таком высоком уровне, чтобы выручка от реализации меньшего количества изделий перекрывала упущенную выгоду. Для достижения максимальной прибыли производитель-монополист может произвольно установить высокую цену на тот или иной товар или услугу. Он достигнет высшего уровня дохода при меньшем спросе за счет увеличения цены. Иными словами, оказывается выгодным производить мало продукции, но продавать ее подороже» [17, с. 266].

В связи с этим возникает необходимость государственного регулирования деятельности естественных монополий.

Д. Базилевич, Г. М. Филюк признают целесообразность применять к монопольным образованиям специальные средства регулирования и реформирования их деятельности, а также управления ими. В силу того, что баланс интересов производителей и потребителей на рынках естественных монополий не может быть установлен «невидимой рукой», необходимо прямое вмешательство государства с целью снижения потерь общества от монопольной власти. В. В. Венгер отмечает, что государство, с одной стороны, защищает потребителей от возможных злоупотреблений монопольным положением субъектов естественных монополий, а с другой - способствует развитию монополизированных отраслей и снижению их издержек. По мнению Ф. Попондопуло, такого рода субъекты нуждаются в специальном государственном регулировании, направленном на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, которое обеспечивает, с одной стороны, доступность реализуемого естественными монополиями товара для потребителей, а с другой стороны -

эффективное функционирование самих субъектов естественных монополий [17, с. 272-273].

Определимся понятием государственного регулирования деятельности естественных монополий.

В отечественной и зарубежной научной литературе существует много формулировок понятия «государственное регулирование». Различают государственное управление и государственное регулирование, как два отдельных вида деятельности власти. Государственное управление предполагает прямое влияние на объекты управления с использованием административных и властных полномочий, с обязательными для исполнения указаниями. Государственное регулирование же определяет лишь определенные ограничения деятельности объектов, в которых они функционируют и направлено не только на объект управления, но и на его среду.

З.Н. Ижаева рассматривает государственное регулирование как «деятельность государства, направленную на обеспечение публичных интересов путем использования средств воздействия на предпринимательские отношения и поведение субъектов предпринимательства. При этом прямые административные методы представляет собой комплекс обязательных для исполнения требований и предписаний государства, а косвенные - допускают влияние государства на экономические интересы. Административные методы ограничивают экономическую свободу, но существуют такие сферы деятельности, как здравоохранение, где административные методы достаточно эффективны» [9, с. 202].

В целом, современные исследователи определение «государственное регулирование» рассматривают как целенаправленное воздействие государства на объекты и процессы путем установления правил для

хозяйствующих субъектов с целью достижения экономического развития или изменений в нужном направлении.

По мнению Третьяк С., «государственное регулирование экономики - это влияние государства на деятельность субъектов хозяйствования и рыночную конъюнктуру с целью обеспечения нормальных условий функционирования рыночного механизма. Это - сложный процесс, к которому принадлежит процедура разработки экономической политики, обоснование ее положений, выбор средств и методов ее проведения. В энциклопедии государственного управления термин государственном регулировании трактуется как эффективный набор инструментов, которые помогают государству с помощью законов и распоряжений предъявлять требования к хозяйствующим субъектам и домохозяйств, в условиях рыночной экономики - это влияние государства на экономическую систему, направленное на достижение целей ее экономической политики. Это меры государственных подразделений, направленных на контроль за деятельностью субъектов» [15, с. 38].

Шишкин С. М. в своем исследовании также отмечает, что «государственное регулирование экономики — это совокупность закрепленных в законодательстве мер экономического правового, организационного влияния на экономику, в том числе пути государственной поддержки и защиты субъектов предпринимательской деятельности. Основы государственного регулирования экономики представляют собой систему целей, принципов, методов и форм государственного регулирования экономики. Общая цель государственного регулирования - обеспечение рационального хозяйствования, реализация и защита общественных интересов таких, как оборона страны и защита прав и свобод человека, надлежащее осуществление социальной функции государства» [7]. Добровольская В. отмечает, что «именно общественные организации и

государственные структуры должны контролировать выполнение субъектами хозяйствования законов и правил» [26, с. 12].

Бодров В. отмечает, что «государственное регулирование экономики - совокупность мер, инструментов, методов и механизмов координации экономических взаимоотношений в обществе, субъектом которой является государство с присущими им возможностями влияния на ход хозяйственных процессов. С точки зрения Тихомирова Ю.А., государственное регулирование служит для обеспечения государством общих правил поведения субъектов общественных отношений и корректировки их в зависимости от обстоятельств» [20, с. 442].

Смирнова Е.М. в своем исследовании рассматривает государственное регулирование как «систему методов, с помощью которых государство обеспечивает эффективное функционирование всей экономической системы и поддержку процессов и явлений, происходящих в экономической жизни страны» [19, с. 47].

Таким образом, исходя из рассмотренных мнений ученых можно сделать вывод, что под государственным регулированием естественных монополий следует понимать совокупность закрепленных в законодательстве мер экономического, правового, организационного влияния государства на особое состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке является более эффективным при условии отсутствия конкуренции вследствие технологических особенностей производства (в связи с существенным уменьшением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объемов производства), а товары (услуги), производимые субъектами естественных монополий, не могут быть заменены в потреблении другими товарами (услугами), в связи с чем спрос на данном товарном рынке меньше зависит от изменения цен на эти товары (услуги), чем спрос на другие товары (услуги).

К сожалению, современный уровень эффективности государственного регулирования деятельности естественных монополий остается крайне низким.

Одним из факторов, который влияет на эффективность государственного регулирования естественных монополий, являются сроки реализации решений органов государственного регулирования естественных монополий. Очевидно, что своевременно сформированные и реализованные на практике решения органов государственной власти имеют большую вероятность быть успешными, чем решения, формировались и реализовывались с опозданиями.

На эффективность государственного регулирования естественных монополий влияет уровень системности государственного регулирования, который остается достаточно низким. Среди главных проявлений бессистемности стоит выделить:

- 1) несогласованность действий различных органов государственной власти в процессе регулирования деятельности естественных монополий;
- 2) отсутствие среди объектов мониторинга развития естественных монополий объектов, характеризующих эффективность выполнения ими возложенных на них функций;
- 3) отсутствие общей для субъектов государственного регулирования информационной системы, которая бы обеспечивала общую информационную базу для формирования и реализации решений по регулированию деятельности естественных монополий.

Также на эффективность государственного регулирования естественных монополий влияет состояние экономической и политической конъюнктуры в стране.

Итак, можно сказать, что главная задача государственного регулирования естественного монополизма состоит в том, чтобы не

допустить необоснованного повышения цен или ограничения объема продукции со стороны фирм, которые имеют целью использовать преимущества монополиста в ущерб потребителям. Именно поэтому государственное регулирование имеет целью улучшить результаты деятельности монополиста с точки зрения общества, поскольку позволяет одновременно снизить цену, обеспечить необходимый объем производства и уменьшить экономические прибыли монополии. Но государственное регулирование деятельности естественных монополий на сегодня в России проводится неэффективно, поэтому применение принципа строгого государственного администрирования является общепринятым и необходимым в процессе дальнейшего построения государственной политики по регулированию деятельности естественных монополий.

1.2 Особенности деятельности естественных монополий в России на современном этапе

Следует отметить, что российский опыт функционирования естественных монополий имеет свои специфические особенности и факторы развития, которые не могут не сказаться на особенностях их государственного регулирования.

Главной тенденцией при этом, на которую необходимо обратить внимание, является направленность на развитие крупного производства, особенно тяжелой промышленности. А ключевым фактором развития российского монополизма следует считать, по мнению большинства исследователей, практически полное отсутствие малого и среднего бизнеса на заре возникновения монополистических объединений.

Анализируя историю возникновения первых естественных монополий в России, отметим, что появляются они еще в конце XIX века. Своеобразным толчком для их ускоренного развития стал масштабный мировой

экономический кризис, поразивший все передовые страны мира, в том числе и Российскую империю, в 1900-1903 гг. Ключевыми формами монополий тогда стали картели, тресты и синдикаты. Их главной особенностью был тотальный контроль государства для обеспечения ключевых направлений народного хозяйства. Непосредственно естественные монополии как подвид монополистических структур не выделялись как самостоятельная формация, а их изучение велось, исходя из общих правил, тенденций и факторов развития обычных монополий.

Одной из ключевых особенностей функционирования и развития монополий в начале XX века стал тот факт, что они затрагивали не столько социально-экономическую, но и политическую сферу жизни в стране. Это связано в первую очередь с появлением на рынке множества частных коммерческих банков, которые быстро сблизились с промышленными магнатами, образовав финансово-промышленную олигархию. Также отечественные монополии в то время стали активно выходить на международные рынки, что говорит об их значительном усилении как в финансовом, так и в политическом плане.

После революции 1917 года в среде большевиков сразу же возникла идея использовать преимущества монопольных объединений для создания централизованного натурального планирования всех направлений и сфер народного хозяйства страны. Большевики считали, что особенности командно-административной системы, построенной ими в государстве – тотальный контроль государства над экономикой, административные ограничения рынка, жесткое централизованное планирование, только государственная собственность и проч. – обусловили и высокую концентрацию производства для формирования монополии советского типа. Апогей монополий как явления в советской экономической жизни попадает на 1980-е годы, когда монополии проникли фактически во все сферы и отрасли жизни в стране.

С распадом СССР и появлением независимой Российской Федерации остро встал вопрос о демонополизации (наряду с переходом на рыночные отношения и появлением частной собственности). Демонополизация, впрочем, не обеспечила эффективное функционирование национальной экономики, а привела к росту концентрации производства в одних руках из-за непродуманной приватизации, нанося существенный вред экономике.

Однако и государство, и частный сектор понимали, что определенные отрасли приватизировать просто было нельзя. В связи с этим снова на арене появляются монополии. Однако такое предоставление свободы на рынке вновь появившимся монопольным структурам позитивного эффекта не принесло, поскольку из-за давления компаний-монополистов на мелких и средних предпринимателей последние массово становились банкротами, а повсеместное повышение тарифов и цен на связь, воду, тепло, нефть, газ и т.д. привело к практически полной неспособности отечественных монополий конкурировать с аналогичными западными компаниями.

Такая разбалансированность отечественной экономики во второй половине 1990-х гг. повлекло за собой дальнейшие негативные структурные трансформации и диспропорции. А масштабный экономический кризис 1998 года наглядно показал, что деятельность монополистических объединений не создала условий для экономического роста и развития, а лишь принесла снижение уровня жизни, резкое расслоение общества и гиперинфляцию.

По словам известного экономического аналитика, директора института проблем естественных монополий Ю. Саакяна, естественно-монопольные структуры начали восстанавливаться и развиваться вместе с самой экономикой, лишь начиная с 2000-х гг. Главными причинами такого явления, считает он, стали рост платежеспособного спроса на товары и услуги монополий, а также дальнейший рост их объективных инвестиционных возможностей.

Однако, невзирая на существенный подъем динамики развития естественных монополий в России в те годы, огромные усилия правительства РФ по реформированию таких монополий, как ОАО РЖД» и РАО «ЕЭС России», а также приватизации ПАО «Газпром», эти действия не были подкреплены достаточными объемами финансовых инвестиций для развития их базовой инфраструктуры. Поэтому, как утверждают нынче сами монополисты, те годы стали для них одновременно и трамплином в будущее, и своеобразным периодом утраченных возможностей.

В дальнейшем естественные монополии при активной поддержке и регулировании государства стали развиваться более динамично и эффективно. Сегодня намечается тенденция практически полной зависимости благосостояния населения страны от деятельности естественных монополий. Особенно это заметно в добывающих сферах и энергетике, так как именно данные ресурсы становятся основой всего дохода бюджета государства. Поэтому и справедливо утверждение одного из руководителей «Газпрома» о том, что естественные монополии в России сегодня являются системо- и структурообразующим звеном национальной экономики. Они гарантируют ее устойчивость от внешних потрясений (что особенно актуально в связи с санкциями Запада), эффективность функционирования и целостность. Монополии имеют значительное влияние на безопасность страны, а также и на социальную сферу общества.

Итак, отметим наиболее важные функции естественных монополий в РФ сегодня:

1. Ключевой функцией естественных монополий является социальная, которая выражается в обслуживании общественно важных отраслей народного хозяйства. Исходя из этой важности и значимости конкуренцию здесь допускать нельзя, поскольку именно конкурентная борьба не даст возможность обеспечить население государства (региона) всем необходимым с наименьшими издержками и наибольшей эффективностью. Поэтому

естественные монополии обычно и получают поддержку государства через дотации и инвестиции.

2. Именно естественные монополии стали фундаментом для существования всей экономической системы государства, поскольку оттягивают на себя значительную часть издержек от других производителей, а значит – напрямую или косвенно влияют на процесс формирования цен и тарифов. Кроме того, все реализованные монополиями товары или услуги направлены на удовлетворение наиболее важных потребностей граждан страны. Поэтому от эффективного функционирования и благосостояния естественных монополий в государстве зависит в значительной мере улучшение или ухудшение благосостояния населения.

3. Естественные монополии играют также системообразующую, или интегративную роль в экономике государства, поскольку именно на них опирается весь рынок. Таким образом создается целостная четкая система организации экономики государства, где при нарушении функционирования какой-либо отрасли неминуемо нарушится и состояние всех остальных элементов.

4. Естественные монополии играют и стабилизирующую (или в определенных условиях – дестабилизирующую) функцию. Это значит, что естественные монополии, разрабатывая долгосрочные стратегии своего развития, очень стойкие к негативному воздействию различных экономических факторов, в первую очередь кризисов. Отсюда следует, что именно естественные монополии обычно являются бюджетообразующими для конкретного региона и всей страны.

Но при этом в случае отсутствия надлежащего контроля над деятельностью естественных монополий они способны к обратному, негативному воздействию – дестабилизации экономики как конкретного региона, так и всей страны, воздействуя на финансовые, производственные, сырьевые рынки, политическую элиту и проч.

5. Естественные монополии очень важны для обеспечения безопасности России, поскольку способны проводить политику защиты национальных интересов государства на международной арене, поддерживать отечественных производителей, финансировать и продвигать отечественные разработки и технологии, контролируя таким образом и их утечку за рубеж. Кроме того, монополии также поддерживают энергетическую и транспортную безопасность государства.

6. Огромное значения именно для России с ее огромными территориями имеет функция воспроизводства единого экономического пространства естественными монополиями. Для нашей страны она актуальна как никакой другой, причем не только из-за территории, а и дифференциации климатических условий, разброса месторождений полезных ископаемых, концентрации производства в отдельных регионах и проч.

На сегодняшний день наиболее известными и значимыми естественными монополиями в РФ являются ПАО «Газпром», бывшее РАО «ЕЭС России», упраздненная в 2008 году, и ОАО «РЖД». Эти монополии контролируют наибольшую долю национального рынка в своих отраслях экономики.

Итак, естественные монополии играют огромную роль в экономике государства, определяя в зависимости от собственной выбранной стратегии и антимонопольной политики страны не только цены и тарифы на производимые товары и услуги, но также и качество предлагаемых продуктов.

1.3 Зарубежный опыт государственного регулирования естественных монополий

Что касается зарубежного опыта нормативно-правового обеспечения регулирования естественных монополий, то в разных странах мира контроль

за деятельностью субъектов естественных монополий осуществляется по-разному, в США, например, такие услуги рассматриваются как необходимые. Однако, как правило, важнейшими проблемами являются контроль за ценообразованием и обеспечения доступа к инфраструктуре субъекта естественной монополии.

В ФРГ и некоторых других странах Западной Европы проблемы деятельности субъектов естественных монополий рассматриваются несколько иначе. Здесь основным вопросом является защита от власти субъектов естественных монополий, в странах-членах ЕС главным является вопрос о том, насколько нужно защищать субъектов естественных монополий от конкуренции, чтобы не навредить общегосударственным интересам. Основные подходы, что использует Еврокомиссия, основанные на нескольких принципах, которые вполне могут быть учтены при реформировании российского законодательства с поправкой на отечественную специфику функционирования естественных монополий:

- 1) в экономике нет секторов, которые могут быть защищены от конкуренции благодаря своей природе - все рынки должны быть либерализованы;
- 2) каждое государство-член является свободным в своем определении услуг общего пользования, которые могут предоставляться через механизм ограничения конкуренции;
- 3) ограничение конкуренции должно быть адекватным, то есть государственное регулирование не должно быть большим, чем предоставление гарантий, необходимых для выполнения субъектами естественных монополий их задач;
- 4) законодательство ЕС не предусматривает для предприятий, наделенных специальными правами на рынке для удовлетворения общественных потребностей, обязательной государственной или

частной формы собственности. Однако отношение к такого предприятия должно быть таким же, как и к его конкурентам.

Для проведения либерализации, проходившей в отдельных странах Европейского Союза, Европейская Комиссия должна была предоставить гарантии свободной торговли и обеспечения услуг в пределах ЕС. С этой целью принято директивы, которые позволили либерализовать рынок и не допустить появление внешних конкурентов на рынках, ранее принадлежавших государственным монополиям (в частности, телефонные и почтовые услуги, энергетика и транспорт). Либерализацию проведения в отдельных странах ЕС в сфере телекоммуникаций, частично - в сфере почтовых услуг, энергетике и транспорта. Европейское законодательство не требует приватизации бывших государственных монополий. Однако оно происходит с целью обеспечения доступа к рынку капиталов и привлечения частных инвесторов.

В странах Западной Европы государство может ограничивать деятельность субъектов естественных монополий для обеспечения общих социальных нужд. При этом оно должно гарантировать обеспечение основных социальных потребностей и не регулировать деятельность предприятий, где эффективнее деятельность частных предприятий. Так, в частности, этот принцип отражен в § 65 постановления о Немецком Федеральном бюджете («German Federal Budget Regulations»): «государство должно организовывать предприятие или допускать свое участие в нем только при условии, что:

- 1) государство имеет особый интерес в деятельности этого предприятия, а поставленной цели невозможно эффективно достичь другим способом,
- 2) финансовые обязательства государства ограничены в определенных объемах,
- 3) государство продолжает контролировать предприятия прежде всего благодаря введению своих представителей в наблюдательный совет,

4) бухгалтерские операции проводятся в соответствии с действующими общими требованиями, которые применяются к отчетности коммерческих корпораций» [27].

В отдельных странах используется термин «общественные услуги». Это связано прежде всего с тем, что эти монополии обеспечивают основные потребности общества, например, железная дорога, связь и др. [11, с. 122].

Поскольку подавляющее большинство специалистов признает необходимость специального регулирования предприятий, обеспечивающих предоставление таких услуг, в законодательстве Европейского Союза было введено понятие «услуги общеэкономического значения». Оно определяет те услуги, реализация которых требует участия государства и в определенной степени ограничения конкуренции. Однако фундаментальным принципом ЕС является обеспечение полной конкуренции. Это возможно только на стадии обеспечения так называемых «универсальных услуг».

В ФРГ и других странах-членах ЕС перечисленные ниже услуги признаются имеющими общеэкономическое значение: газа и электроэнергии, распределение воды и водоотведения, услуги связи, телекоммуникации, железнодорожный транспорт, радио и телевидения, услуги портов, аэропортов. А местные водопроводные предприятия, местная телефонная связь и др. были защищены от конкуренции на местном уровне в интересах обеспечения населения услуг, определяются жизненно необходимыми общественными потребностями.

В последнее время в Западной Европе наблюдается тенденция к «открытию» этих рынков. В связи с тем, что компании, которые являются субъектами естественных монополий, должны подлежать регулированию их деятельности со стороны государства, в Великобритании в 80-х гг. XX в. для установления контроля законодательством была определена необходимость получения каждым субъектом естественной монополии лицензии, в которой указывалось на определенные условия ведения хозяйственной деятельности.

Законом также предусматривалось назначение специального государственного представителя, в функции которого входило осуществлять регулирование в интересах потребителей, обеспечивать эффективность и надзор за безопасностью поставок и поощрять конкуренцию в отрасли.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что в Великобритании на первом этапе произошла приватизация с последующей либерализацией рынков.

В других странах существовали совсем другие подходы. Так, в частности, в ФРГ субъекты естественных монополий в сфере телекоммуникаций, почтовых услуг железнодорожных перевозок были сначала коммерциализированы, а уже позже открыты для конкуренции. Однако на сегодня только «Deutsche Telecom» является приватизированным.

Таким образом, в мировой практике используются все возможные подходы к приватизации и либерализации рынков бывших естественных монополий перед открытием рынков для свободной конкуренции. Анализ существующих подходов позволяет сделать вывод, что приватизация и либерализация субъектов естественных монополий должны происходить параллельно.

Разные страны мира имеют свои особенности по приватизации субъектов естественных монополий, их срока и подходов. По инициативе Европейской Комиссии в сфере телекоммуникаций либерализация рынков проводилась в течение десяти лет. В 1987 году Комиссия опубликовала «Зеленый документ», который отражал проблемы развития телекоммуникационных услуг и необходимость либерализации европейского рынка телекоммуникации. С этой целью было принято директивы, постепенно открывшие рынок для услуг телекоммуникационных компаний в период между 1990 и 1998 годами.

В 1990 году принята первая директива с телекоммуникационных услуг, открывавшая рынки всех услуг, кроме голосовой связи. Это было сделано с

целью предоставления определенного времени субъектам для подготовки работы в конкурентных условиях. К тому времени они имели право работать вне конкуренции, а после окончания этого периода их деятельность подпадала под действие законов о конкуренции. С 1998 года рынок голосовой связи также стали либерализовать.

В 1989 году компанию «Deutsche Bundespost» (ФРГ) были разделены на три части - «Deutsche Postdienst», «Deutsche Postbank» и «Deutsche Telekom». Тогда эти компании находились в государственной собственности и подпадали под специальный режим регулирования. При этом функции контроля и регулирования выполняло министерство. В начале 1998 года такие функции стал выполнять вновь независимый регуляторный орган.

В Великобритании в 1981 году почтовая монополия была разделена на две компании, одна из которых позже стала называться «British Telecom».

Договором об Энергетической Хартии 1994 года и директивами об электроэнергетике и газ предусмотрены основные принципы деятельности энергетического рынка в Европейском Союзе.

Согласно этим принципам страны-члены ЕС открыли для конкуренции около 65% электроэнергетического и 80% газового рынка.

До полного открытия рынков для конкуренции для субъектов, занимающихся деятельностью по генерации электроэнергии / газа, передачи и распределения электроэнергии / газа, разработаны определенные правила игры, которые обязывают их выполнять. Так, законодательство ЕС предусматривает возможность использования в национальном законодательстве стран различных обязательств для участников соответствующих рынков. Прежде всего они должны:

- 1) гарантировать надлежащий уровень безопасности и надежности сетей и поставки;
- 2) предоставлять доступ к сетям энергоснабжения;
- 3) защищать социально уязвимых потребителей от отключения;

4) поддерживать высокие стандарты предоставления услуг.

Кроме этого, предусматривается ведение обособленных счетов в случае выполнения нескольких видов лицензируемой деятельности. Приоритетов в зависимости от форм собственности в законодательстве не предусмотрено. Решение этой проблемы крайне актуально и в России. Сегодня практически ни один субъект естественной монополии не заинтересован вести отдельный бухгалтерский учет в случае выполнения нескольких видов лицензируемой деятельности, что приводит к перекрестному субсидированию деятельности на конкурентных рынках за счет деятельности на рынках естественных монополий.

В европейских странах энергетический сектор сформирован по-разному. В ФРГ он имеет два крупных региональных и вертикально интегрированных производителей и поставщиков электроэнергии, при этом в стране существуют и местные поставщики, и производители.

Во Франции на рынке электроэнергетики действует «Electricité de France» и «Gas de France» на рынке газа, которые находятся в государственной собственности.

В Великобритании от субъектов естественных монополий отделены предприятия, которые могут осуществлять деятельность в условиях конкуренции. И там существуют приватизированные предприятия, основными видами деятельности которых является генерация, передача и распределения. Государство контролирует деятельность этих предприятий с помощью золотой акции.

В странах-членах ЕС существуют различные подходы к возможности осуществления деятельности на железных дорогах. Так, во Франции железную дорогу разделено на две компании - «SNCF» и «Reseau Ferre de France» (оператор путей, находящихся в государственной собственности). То есть субъект естественной монополии было отделено от деятельности, которую можно осуществлять в условиях конкуренции.

В Великобритании также было решено разделить инфраструктуру, подвижной состав и управление. Однако подвижной состав был продан лизинговым компаниям и не оставлен в государственной собственности. Активы оператора железнодорожных сетей «Railtrack» выкупила государственная компания. В ФРГ бывшую государственную компанию «Deutsche Bundesbahn» коммерциализированы и в 1993 году преобразовано в ОАО. Дальнейшая приватизация еще не состоялась.

На рынках водоснабжения в странах ЕС существуют разные подходы по осуществлению регулирования их деятельности, в ФРГ деятельность местных водоснабжающих предприятий не подпадает под действие общего законодательства о конкуренции, регулирование в этой сфере является задачей муниципалитетов. Услуга предоставляется определенным количеством местных водоснабжающих компаний, находящихся в муниципальной собственности в форме ООО, ОАО или государственного коммунального предприятия (Regiebetrieb). Поскольку цены на услуги водоснабжения в ФРГ достаточно высокие, рассматривается вопрос о возможности либерализации рынка водоснабжения. Это связано прежде всего с тем, что либерализация активно осуществляется в других европейских странах, особенно в Великобритании.

Во Франции проводятся тендеры на право предоставлять услуги по водоснабжению в пределах муниципалитета, и предприятия передаются в концессию частным операторам, если в сети водоснабжения остаются в государственной собственности.

В Великобритании либерализации рынков не осуществлялось. Предприятия по водоснабжению были приватизированы в 1989 году. Деятельность этих субъектов хозяйствования регулируется контролирующим органом, уполномоченным устанавливать максимальную цену, заставляя таким образом поставщиков уменьшать расходы. В настоящее время делаются первые шаги в направлении либерализации путем предоставления

потребителям права избирать водопоставщика. В странах - членах ЕС услуги по передаче тепловой энергии предоставляются на конкурсной основе, то есть рынок полностью либерализован. В разных странах мира законы, регулирующие деятельность местного самоуправления, позволяют муниципалитетам предоставлять услуги, исходя из общественных интересов. Так, например, в ФРГ созданы предприятия по снабжению тепловой энергии, которые полностью или частично находятся в коммунальной собственности и обеспечивают до 67% поставок тепловой энергии. Эти компании созданы преимущественно в форме ООО, а рынки поставки тепловой энергии, на которых они работают, полностью либерализованы.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать выводы, что регуляторная политика ЕС направлена на либерализацию рынков и уменьшение влияния деятельности субъектов естественных монополий на доступ к их сетям создание и поощрение конкуренции на потенциально конкурентных рынках.

В этих странах предусмотрена необходимость публиковать условия доступа к сетям и принципы формирования тарифов. Тарифная система базируется на прямых затратах, однако допускать возможность их увеличение на допустимую величину.

Для Российской Федерации актуальны примеры современного распределения полномочий между федеральными и региональными органами регулирования субъектов естественных монополий, устоявшиеся в США:

- 1) «в области электроэнергетики - Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) регулирует сферу оптовой торговли и передачи энергии на большие расстояния (между штатами), местные комиссии {Public service commission) - производство и конечное распространения энергии (розница);
- 2) в области природного газа - ФЭК регулирует сферу оптовой продажи газа, а местные комиссии - деятельность компаний, занимающихся локальным распределением газа потребителям;

- 3) в сфере телекоммуникации - Федеральная комиссия связи устанавливает необходимые технические стандарты дальней телефонной связи, радиосвязи и доступа к кабельным сетям, кроме того, кабельное телевидение частично регулируется местными органами исполнительной власти;
- 4) в сфере водоснабжения и канализации - на федеральном уровне устанавливаются обязательные для всех компаний природоохранные нормы и нормы безопасности, местные компании регулируют деятельность всех компаний, работающих на территории штатов;
- 5) в области наземного транспорта - Совет по наземному транспорту регулирует сферу наземной транспортировки между штатами, а местные комиссии - деятельность компаний, занимающихся локальным транспортом [10, с. 29].

Существенным моментом в распределении полномочий федеральных и региональных регулирующих органов является то, что комиссии штатов регулируют деятельность всех компаний, осуществляющих деятельность на соответствующих территориях, независимо от места регистрации компании или ее юридического статуса.

Таким образом, мировой опыт свидетельствует, что при создании органов регулирования естественных монополий используются следующие подходы:

- 1) специализация по одной отрасли промышленности, когда для каждой отрасли (электроэнергетика, газовый сектор, телекоммуникации, водоснабжение) существует отдельный орган регулирования;
- 2) специализация в более широком секторе (например, энергетика или транспорт);
- 3) многосекторные, когда существует один орган регулирования для всех или большинства инфраструктурных отраслей.

Глава 2 Анализ государственного регулирования естественных монополий в РФ

2.1 Принципы государственного регулирования естественных монополий в РФ

Деятельность естественных монополий, подвергается правовому регулируемому воздействию со стороны государства в странах с рыночной экономикой, и РФ не является исключением.

В разных государствах, как мы уже рассмотрели в предыдущей главе, это влияние осуществляется по-разному, но существуют два основных пути:

- первый - создание специальных уполномоченных органов регулирования, в сферу компетенции которых входит контроль за деятельностью фирм, в том числе частных;
- второй - регулирование со стороны государства (муниципалитета) как реализация прав его владельца на государственные (муниципальные) предприятия.

Сформулированный за рубежом механизм «лицензирования», допуска новых конкурентов в отрасль используется «федеральными ведомствами в гражданской авиации, связи и радиовещании, а также телевидении в США; установление единых цен - в энергетике, связи, гражданской авиации в США; в транспорте - в таких странах как Франция, Италия, ФРГ, Швейцария, Австрия и ряде других» [10, с. 53].

В западноевропейских странах антимонопольное регулирование и регулирование деятельности естественных монополий осуществляется, в основном, раздельно различными министерствами или другими компетентными органами. В этих странах конкурентное право редко предназначено для охвата государственного сектора.

По нашему мнению, регулирование естественных монополий следует отнести к такому типу государственного регулирования, которое направлено на замену конкуренции на товарном рынке. Конкуренция в таких отраслях нестабильна и неэффективна, однако отсутствие регулирования естественных монополий может привести к повышению цен и, следовательно, необоснованному обогащению производителей за счет потребителей. Государственное регулирование в таком случае означает регулирование цен естественных монополий, ограничение или устранение доступа конкурентов на рынок. Цель такого регулирования - удерживать издержки и цены низкими, а обслуживание и качество - высокими.

В странах с развитыми рыночными экономиками современная концепция регулирования естественных монополий предполагает, что «применение государственного регулирования считается оправданным в тех случаях, когда определенный товар (услуга) производится единым экономическим субъектом при условии, что конкуренция между аналогичными предприятиями невозможна по технологическим или экономическим причинам, и рост объема производства единственного субъекта сопровождается снижением удельных затрат (экономия на масштабах)» [5, с. 80].

В научной литературе встречались указания на возможность внедрения нетрадиционных способов организации деятельности субъектов хозяйствования в сфере естественных монополий, например, с целью детенизации экономики. Так, И. А. Галлица предлагает, в частности, «на уровне естественных монополий развивать нетрадиционную (искусственную) конкуренцию, так как в силу объективных причин, принципы традиционной конкуренции здесь применить невозможно или традиционная конкуренция вообще существенно ограничено. Речь идет о необходимости поиска искусственных заменителей традиционной конкуренции, так как ее отсутствие в итоге ведет к нарастанию в этой сфере

стагнационных явлений. Решить указанную проблему предлагается с помощью игровых механизмов, и таким образом организовать конкурентную игру по методу «гонки за лидером» [7, с. 104].

Несомненно, что в отношении субъектов естественных монополий должен быть особый подход. Считаем, что регулирование поведения действующих монопольных образований по субъектам, в отношении которых осуществляется государственное регулирование, можно подразделить на два вида: государственное регулирование в отношении субъектов хозяйствования, занимающих монопольное положение в сфере естественных монополий, и государственное регулирования в отношении всех других монопольных образований.

Действие антимонопольного законодательства должно быть гибким, дифференцированным, оно должно включать предупреждение, изъятие и исключение со строго регламентированной процедурой их применения, должны устанавливаться определяющие рамки действия его положений с учетом существования естественных монополий, капиталоемких приоритетных направлений научно-технического прогресса.

Принципы (от латинского *principium* - основа, начало) государственного регулирования естественных монополий – «выходные положения, основные правила влияния государственных органов на субъекты естественных монополий при учете конкретных условий ведения хозяйственной деятельности с целью обеспечения ее эффективного функционирования. Соблюдение научно обоснованных принципов обеспечивает эффективное выполнение государством своих регулятивных, контрольно-надзорных функций» [7, с.104].

Относительно формулировки принципов государственного регулирования естественных монополий, следует отметить, что сегодня отсутствует единый подход. Механизм реализации мер государственного регулирования естественных монополий должен группироваться на

основных принципах, которые также являются составным элементом концепции государственного регулирования сектора экономики.

По нашему мнению, что одним из основных недостатков ФЗ «О естественных монополиях» является то, что он не называет принципы государственного регулирования таких монополий.

В научной доктрине указывается, что система государственного регулирования экономики базируется на соблюдении таких принципов: «научности, обоснованности - сочетание науки, научных основ государственного регулирования экономики с практическими действиями по воплощению экономико-политических решений; формирование системы государственного регулирования экономики с учетом теоретических основ и моделей экономической политики и существующего опыта осуществления государственного регулирования в стране и за рубежом; рациональности, реальности - государственное регулирование экономики должно основываться на реальных, а идеальных предпосылках, не вступать в противоречие со сложившейся структурой хозяйства и рациональными действиями индивидов; сбалансированности, комплексности - единство федерального, регионального и отраслевого уровней государственного регулирования экономики, учета особенностей фаз общественного воспроизводства, отдельных секторов и сфер хозяйства; приоритетности стратегических целей - достижения стратегической цели государственного регулирования экономики посредством выполнения поставленных тактических целей; принципа рыночного единообразия, то есть применимость государственных решений в деятельности всех без исключения экономических субъектов» [13, с. 240].

Практическое соблюдение приведенных принципов зависит от многих условий – как от четкости и однозначности выбранной модели и стратегии регулирования, так и от адекватности методов государственного вмешательства, компетентности и профессионализма государственных

служащих. Последний принцип, к примеру, нарушается чаще всего вследствие применения любого льготного режима функционирования к отдельной категории субъектов (в том числе субъектов естественных монополий).

Считаем, что государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий должно осуществляться на основе следующих принципов:

- 1) гласности и открытости процедур регулирования;
- 2) адресности регулирования, его направленности на конкретный субъект естественной монополии;
- 3) самокупаемости субъектов естественных монополий;
- 4) стимулирование повышения качества товаров и удовлетворения спроса на них;
- 5) обеспечение защиты прав потребителей.

Органы, регулирующие деятельность субъектов естественных монополий, при принятии решений согласно такому регулированию учитывают информацию о деятельности субъекта естественной монополии, предоставленную объединениями потребителей, субъектами естественных монополий, другими заинтересованными лицами.

Хотя принцип адресности регулирования, направленности его на конкретный субъект естественных монополий и был сформулирован выше, однако он не нашел своего полноценного законодательного выражения. Поэтому следует указать в Федеральном законе «О естественных монополиях», что решение о применении методов регулирования принимается органом регулирования естественной монополии применительно к конкретному субъекту такой монополии.

Некоторые из принципов правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий, хотя и не названы в законе, однако могут быть выведены из его содержания.

Это, в частности:

- 1) принцип взаимной ответственности субъектов естественной монополии, их должностных лиц и органов регулирования их деятельности;
- 2) принцип судебного контроля за регулированием в сфере естественных монополий;
- 3) принцип публичности.

В Федеральном законе «О естественных монополиях» необходимо также отобразить методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

Методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий определены в литературе как «предусмотренные законом способы установления и применения обязательных требований к хозяйственной деятельности и продукции субъектов естественных монополий, использование которых ограничено во времени» [21, с. 304].

Считаем, что одним из основных методов регулирования деятельности субъектов естественных монополий является лицензирование.

Таким образом, специфика правового регулирования естественных монополий является отражением дифференцированного подхода к монопольным рынкам как одного из важнейших принципов конкурентной политики.

Естественные монополии из-за их специфики требуют особых форм государственного, в том числе правового регулирования. В частности, здесь применяются административные методы государственного регулирования, включая текущее и перспективное планирование производства и инвестиций, контроль над ценами, качеством продукции и т. п.

Это особый правовой режим регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий.

Наделение тех или иных отраслей статусом естественной монополии и соответствующее специальное правовое регулирование деятельности их субъектов - это одно из направлений целенаправленного специального государственного регулирования, что распространяется на специальных субъектах - субъектов естественных монополий.

Считаем необходимым предусмотреть в Федеральном законе «О естественных монополиях» такие принципы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий, как принцип взаимной ответственности субъектов естественной монополии, их должностных лиц и органов регулирования их деятельности, принцип судебного контроля за регулированием в сфере естественных монополий, принцип публичности и др., а также указать методы такого регулирования.

2.2 Анализ положений нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ

Проанализируем положения нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ. Поскольку Российская Федерация берет активное участие в процессах евразийской интеграции правовое регулирование деятельности субъектов естественных монополий основывается на положениях, закрепленных в Договоре о Евразийском экономическом союзе, которые направлены на формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов, а также обеспечение их беспрепятственного перемещения и торговли.

Так, согласно п. 6 ст. 78 Договора о ЕАЭС «государства-члены стремятся к гармонизации сфер естественных монополий путем их сокращения и с возможным определением переходного периода» [10, с. 108]. Следует предположить, что гармонизация в условиях ЕАЭС касается не только сфер естественных монополий, но и также в целом регулирования

общих положений деятельности субъектов естественных монополий. Например, в силу решения Высшего Евразийского экономического совета от 24.12.2013 № 62 было принято решение принять меры по сближению нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъектов естественных монополий.

К нормативно-правовым актам национального законодательства в сфере регулирования естественных монополий в РФ можно отнести следующие:

- 1) Конституция Российской Федерации, в соответствии с положениями которой регулируются вопросы, касающиеся основ ценовой политики, которые относятся к предмету ведения Российской Федерации;
- 2) Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно ст. 15 которого «Правительство РФ наделено полномочиями разрабатывать и осуществлять меры по проведению единой политики цен»;
- 3) комплексно-отраслевые акты, регулирующие, в том числе ценовое регулирование.

Положения Конституции Российской Федерации определяет основные направления и принципы экономической деятельности в стране, в т.ч. и деятельности естественных монополий. Статьи 8 и 34 Конституции Российской Федерации дают все необходимые условия для того, чтобы оптимально существовали все виды отечественных рынков товаров и услуг в условиях конкуренции. Поэтому и деятельность естественных монополий не должна идти вразрез с закрепленными в них принципами экономической деятельности в стране. При этом государство декларирует отсутствие прямого вмешательства в их деятельность, рассматривая среди прочего естественные монополии как действенный инструмент обеспечения основ социальной политики в стране.

Кроме того, деятельность естественных монополий в России регулируют ст. 71, 73 и 76 Конституции РФ, а деятельность компаний – естественных монополистов в муниципальных образованиях регулирует ст. 132.

Однако все же Конституция РФ закрепляет и принципы, согласно которым государство может вмешаться в деятельность естественных монополий в случае, когда она приводит к ухудшению благосостояния общества в целом и его части в частности. Например, в ст. 55 Конституции РФ (ч.2-3) содержится запрет на отмену и умаление прав и свобод граждан на основании закона, причем этот запрет относится и к естественным монополиям. Это значит, что нормами конституционного права можно ограничить их деятельность, если она посягает на основы конституционного строя, нравственность, жизнь и здоровье граждан, обороноспособность страны и проч.

Важнейшим законодательным актом конкретно в сфере регулирования функционирования и развития естественных монополий является Федеральный Закон «О естественных монополиях» № 147 с последующими дополнениями и поправками (вступил в силу 17.03.1995) [23]. Данный нормативный акт направлен на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий.

Данный Закон определил:

- сущность понятия «естественная монополия» (ст. 3) - «...состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть

заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров...»[23];

- перечень субъектов экономической деятельности, которые могут быть субъектами естественных монополий. С учетом Федерального закона от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» перечень естественно-монопольных видов деятельности включает:

- 1) «транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
 - 2) транспортировку газа по трубопроводам;
 - 3) железнодорожные перевозки;
 - 4) услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов;
 - 5) услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи;
 - 6) услуги по передаче электрической энергии;
 - 7) услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
 - 8) услуги по передаче тепловой энергии;
- услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» [23];

- методы регулирования деятельности естественных монополий: ценовой и неценовой (ст. 6). Ценовой метод регулирования основан на определении или установлении тарифов (цен) та товары или услуги естественных монополий, а также их предельно допустимый уровень. Непосредственно занимается регулированием деятельности естественных монополий ценовым методом Правительство РФ. Пример - Положение об

основах государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2004 г.

В основе неценового метода регулирования лежит определение числа потребителей, которые необходимо обслуживать, и установление минимально возможного уровня их обеспечения в том случае, если реализуемый товар либо услуга естественной монополии не сможет удовлетворить потребности потребителей.

Какой из данных методов регулирования применить в каждом конкретном случае, решает орган регулирования естественной монополии [8, с. 55].

Также вышеуказанный Закон определяет порядок и форму проведения контроля за действиями как самой естественной монополии, так и действиями других субъектов касаясь. Нормативно определены два основных вида такого контроля – предварительный и текущий.

Предварительный контроль за деятельностью естественной монополии основан на представлении руководством монопольной структуры ходатайства о проведении той или иной сделки, а также всей необходимой дополнительной информации. К примеру, монопольная компания обязана иметь согласие регулирующего органа на оформление сделки по приобретению права собственности на основные средства или право пользования ими в случае, если их общая балансовая стоимость больше 10% стоимости собственного капитала монополии (по данным последнего балансового отчета).

Последующий контроль являет собой уведомление регулирующего органа в обязательном порядке о действиях, подпадающих под регулирование ч.4 ст. 7 ФЗ «О естественных монополиях». Например, такому контролю подлежат сделки по приобретению компанией-монополистом

акций в уставном капитале других субъектов при условии приобретения более чем 10% общего количества голосов (акций, долей).

Отметим, что нормативно регулируется и иные сферы деятельности естественных монополий в РФ, причем и там существуют серьезные ограничения для них. Например, компании – естественные монополисты на рынке не могут отказаться от заключения договора с определенными потребителями на производство (реализацию) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с Законом, при наличии у субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары. Также монополист обязан представлять органу регулирования текущие отчеты о своей деятельности и проекты планов капитальных вложений.

Помимо Закона № 147-ФЗ, нормативно-правовое регулирование деятельности субъектов естественных монополий осуществляют также ряд правовых актов, в которых закреплены специальные нормы об имущественных отношениях с участием субъектов естественных монополий, в том числе:

- 1) Земельный кодекс Российской Федерации, - в отношении ограничения оборота некоторых земельных участков, предоставленных субъектам естественных монополий;
- 2) Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» - в отношении определения арендной платы за земельные участки отечественных монополий;
- 3) Федеральный закон от 27.02.2003 № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»;
- 4) Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Специальные нормы об организации и ликвидации субъектов естественных монополий закреплены в следующих нормативных актах:

- 1) Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;
- 2) Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Регулирование цен и тарифов субъектов естественных монополий осуществляется в настоящее время в соответствии со следующими нормативными актами:

- 1) Указ Президента Российской Федерации от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»;
- 2) Указ Президента Российской Федерации от 16.11.1992 № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий» (вместе с Временным положением о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества).

Ряд вышеуказанных федеральных законов, регулирующих отношения в конкретных отраслях, также содержит нормы о регулировании цен и тарифов.

Несмотря на указанное выше значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения, возникающие в соответствующих сферах деятельности субъектов хозяйствования, до сих пор так и не внедрена эффективная модель правового регулирования в данной сфере.

Основными недостатками системы нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ является ее внутренняя несогласованность и определенное несоответствие мировым стандартам. Несовершенство правового регулирования деятельности субъектов хозяйствования на соответствующих рынках приводит также к тому, что на

сегодня в ряде сфер естественных монополий отсутствуют органы государственного регулирования, а определенные регулирующие функции осуществляются органами исполнительной власти.

Актуальным также является вопрос применения единого подхода к регулированию деятельности субъектов хозяйствования, которые производят (реализуют) товары на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и деятельности субъектов хозяйствования, действующих на смежных рынках, независимо от сферы деятельности.

Проблемным остается вопрос регулирования деятельности ряда субъектов хозяйствования, которые в соответствии с целями их создания подпадают под определение субъектов естественных монополий, субъектов, осуществляющих деятельность на смежных рынках, занимают монопольное положение на соответствующем рынке, но фактически не осуществляют соответствующей деятельности, подлежащей регулированию, а только выполняют управленческие функции.

Таким образом, можно сделать вывод, что систему нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ можно отнести Конституцию Российской Федерации, в соответствии с положениями которой регулируются вопросы, касающиеся основ ценовой политики, которые относятся к предмету ведения Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно ст. 15 которого «Правительство РФ наделено полномочиями разрабатывать и осуществлять меры по проведению единой политики цен», комплексно-отраслевые акты, регулирующие, в том числе ценовое регулирование. Важнейшим законодательным актом конкретно в сфере регулирования функционирования и развития естественных монополий является Федеральный Закон «О естественных монополиях» № 147 с последующими дополнениями и поправками.

Основными недостатками системы нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ является ее внутренняя несогласованность и определенное несоответствие мировым стандартам. Несовершенство правового регулирования деятельности субъектов хозяйствования на соответствующих рынках приводит также к тому, что на сегодня в ряде сфер естественных монополий отсутствуют органы государственного регулирования, а определенные регулирующие функции осуществляются органами исполнительной власти. Проблемным остается вопрос регулирования деятельности ряда субъектов хозяйствования, которые в соответствии с целями их создания подпадают под определение субъектов естественных монополий, субъектов, осуществляющих деятельность на смежных рынках, занимают монопольное положение на соответствующем рынке, но фактически не осуществляют соответствующей деятельности, подлежащей регулированию, а только выполняют управленческие функции.

2.3 Система государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью естественных монополий в РФ и анализ их правоприменительной деятельности

Систему государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью естественных монополий в РФ, до 2015 г. составляли два органа:

- 1) в рамках антимонопольного регулирования и контроля — Федеральная антимонопольная служба;
- 2) в отношении ценового регулирования и контроля — Федеральная служба по тарифам (упразднена в 2015 г.).

В соответствии с ФЗ от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» государственное регулирование естественных монополий в настоящее время осуществляется двумя методами:

- 1) ценовое регулирование — метод установления (определения) цен (тарифов) или их предельного уровня;
- 2) определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий и рекламы.

Также ФАС России осуществляет контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, выполняет функции по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации.

Федеральная антимонопольная служба была создана в соответствии с Указом Президента России № 314 от 9 марта 2004. Положение о Федеральной антимонопольной службе принято Правительством России 29 июля 2004 г. ФАС подотчетна в своей деятельности Правительству Российской Федерации, имеет свои территориальные органы в субъектах РФ. Федеральная антимонопольная служба РФ имеет территориальные управления в каждом субъекте Российской Федерации.

Федеральная служба по тарифам Российской Федерации - это федеральный орган исполнительной власти, который осуществлял правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроля за их применением. Исключением являются случаи регулирования цен и тарифов, относящихся к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти, а также федеральным органам власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

Упразднена Указом Президента Российской Федерации В. Путина от 21 июля 2015 года № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования». Согласно данного Указа, правопреемником упраздняемой Федеральной службы по тарифам, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений, является Федеральная антимонопольная служба (ФАС России). Данным Указом Федеральная служба по тарифам (ФСТ) присоединяется к Федеральной антимонопольной службе (ФАС).

Органы регулирования субъектов Российской Федерации осуществляют государственный контроль деятельности субъектов естественных монополий в сферах: передачи электрической и тепловой энергии по региональным сетям, водоснабжения и водоотведения с использованием централизованных систем коммунальной инфраструктуры.

Остальные сферы деятельности, указанные в ст. 4 ФЗ № 147-ФЗ «О естественных монополиях», в части государственного регулирования и контроля отнесены к компетенции ФАС.

Перечень регулируемых видов деятельности субъектов естественных монополий постоянно пересматривается и корректируется со стороны государства.

Как уже было отмечено выше, в настоящее время основной перечень естественно-монопольных сфер экономики России после неоднократных поправок выглядит следующим образом [14, с. 26]:

- 1) «транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- 2) транспортировка газа по трубопроводам;
- 3) железнодорожные перевозки;
- 4) услуги в транспортных терминалах, портах, аэропортах;
- 5) услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи;
- 6) услуги по передаче электрической энергии;
- 7) услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- 8) услуги по передаче тепловой энергии;
- 9) услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей;
- 10) захоронение радиоактивных отходов;
- 11) водоснабжение и водоотведение с использованием централизованной системы, систем коммунальной инфраструктуры;
- 12) ледокольная проводка судов, ледовая лоцманская проводка судов в акватории северного морского пути» [14, с. 26].

В то же время, в п. 3 ст. 4 ФЗ №147-ФЗ «О естественных монополиях» говорится о недопущении сдерживания экономически оправданного перехода сфер естественных монополий, указанных выше, из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством о естественных монополиях формально не обладают непосредственными полномочиями по контролю и государственному регулированию естественных монополий. Однако на практике их возможность, определенная в части первой ст. 2 ФЗ № 147-ФЗ «О естественных монополиях», участия в отношениях, которые возникают на товарных рынках Российской Федерации, сводится лишь к возможности обращения в соответствующие органы (ФАС России и ее территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов РФ в сфере государственного регулирования тарифов) с информацией о нарушении антимонопольного законодательства.

Перечень товаров (услуг) субъектов естественных монополий, цены (тарифы), которые регулируются государством, и порядок государственного регулирования цен (тарифов) на эти товары (услуги), включающий основы ценообразования и правила государственного регулирования, утверждается Правительством Российской Федерации.

Органы регулирования естественных монополий осуществляют государственный контроль (надзор) за:

- 1) «любыми сделками, в результате которых субъект естественной монополии приобретает право собственности на основные средства или право пользования основными средствами, не предназначенными для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяются меры по регулированию в соответствии с ФЗ № 147-ФЗ «О естественных монополиях», если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10 % стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;
- 2) инвестициями субъекта естественной монополии в производство (реализацию) товаров, в отношении которых не применяется

регулирование в соответствии с Законом о естественных монополиях и которые составляют более 10 % стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;

- 3) продажей, сдачей в аренду или иной сделкой, в результате которой хозяйствующий субъект приобретает право собственности либо владения и (или) пользования частью основных средств субъекта естественных монополий, предназначенных для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с Законом о естественных монополиях, если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10 % стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;
- 4) установлением и (или) применением цен и тарифов в сферах деятельности субъектов естественных монополий;
- 5) соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий» [14, с. 28-29]

Субъекты естественных монополий для совершения указанных выше действий обязаны представить в соответствующий орган контроля естественных монополий ходатайство о даче согласия на совершение таких действий и сообщить информацию для принятия решения, не позднее 30 дней со дня получения ходатайства орган регулирования естественной монополии сообщает в письменной форме о своем решении — отказе или согласии.

При этом, в соответствии с действующим законодательством субъекты естественной монополии, в отношении которых осуществляется государственный контроль:

- 1) «не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями на производство (реализацию) товаров, при наличии у

- субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары;
- 2) обязаны представлять соответствующему органу регулирования естественной монополии текущие отчеты о своей деятельности, проекты планов капитальных вложений;
 - 3) обязаны предоставлять доступ на товарные рынки или производить товары и услуги на недискриминационных условиях;
 - 4) обязаны вести отдельный учет доходов и расходов по видам деятельности;
 - 5) в целях обеспечения прозрачности своей деятельности, открытости регулирования деятельности и защиты интересов потребителей обязаны обеспечивать свободный доступ к информации о своей деятельности в средствах массовой информации и в сети Интернет, а также предоставлять информацию на основании письменных запросов потребителей» [14, с. 29-30]

Для осуществления государственного контроля (надзора) в сферах естественных монополий организуются проверки соблюдения субъектами естественных монополий в процессе осуществления своей деятельности требований, установленных нормативно-правовыми актами, регулирующими сферу естественных монополий, в том числе требований к установлению и (или) применению цен (тарифов) в регулируемых сферах деятельности в части определения достоверности, экономической обоснованности расходов и иных показателей, учитываемых при государственном регулировании цен (тарифов), экономической обоснованности фактического расходования средств при осуществлении деятельности, правильности применения государственных регулируемых цен (тарифов).

Таким образом, государственным органом, осуществляющим контроль и надзор за деятельностью естественных монополий в РФ, является Федеральная антимонопольная служба. Основными методами

государственного регулирования естественных монополий в России являются ценовой метод (установление цен и тарифов) и антимонопольный метод (определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и установление минимального уровня обеспечения потребителей в случае невозможности удовлетворения их потребностей в полном объеме). Органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством о естественных монополиях формально не обладают непосредственными полномочиями по контролю и государственному регулированию естественных монополий.

Глава 3 Предложения по усовершенствованию государственного регулирования естественных монополий

3.1 Предложения по усовершенствованию нормативно-правового обеспечения регулирования естественных монополий в РФ

Как уже было отмечено выше, нормативно-правовое обеспечение регулирования естественных монополий в РФ далеко от совершенства. Основными недостатками системы нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ является ее внутренняя несогласованность и определенное несоответствие мировым стандартам.

За время, прошедшее с момента принятия профильного Закона «О естественных монополиях», федеральные органы исполнительной власти претерпели не одну реорганизацию, в сам Закон неоднократно вносились изменения. В тоже время, положение дел с государственным регулированием деятельности естественных монополий по-прежнему нельзя признать удовлетворительным. Остаются без четкого законодательного решения ряд вопросов о том, что такое естественная монополия и кто является субъектом естественной монополии, деятельность которой подлежит государственному регулированию.

Как справедливо указывает В.С. Белых, «исходя из нынешнего нормативного определения понятия «естественная монополия», надо указать на следующие ее признаки:

- 1) удовлетворение спроса на товарном рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства;
- 2) товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами;

3) спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров» [2, с.222].

Указанные признаки – предмет отдельных исследований. Тем не менее, они носят условный (оценочный) характер, а их применение на практике не всегда позволяет очертить контуры естественных монополий. Поэтому существует проблема разграничения монополий на естественные, легальные и искусственные [2, с.222].

Субъектом естественной монополии ст. 3 Федерального закона «О естественных монополиях» определяет хозяйствующего субъекта, занятого производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии [23].

Необходимо отметить, что Федеральный закон «О естественных монополиях» ограничивает субъектный состав указанием на юридические лица. При этом в отдельных специализированных законах, регулирующих деятельность некоторых субъектов естественных монополий, установлена возможность для индивидуальных предпринимателей выполнять соответствующие функции.

Например, положения Федерального закона «О теплоснабжении» [24] «распространяются на функционирование субъектов естественных монополий – теплосетевых организаций, которые оказывают услуги по передаче тепловой энергии» [19].

Также согласно Федеральному закону «О связи», «оператором связи, оказывающим услуги связи на основании соответствующей лицензии, является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель» [25]. Поскольку предприятия связи относятся к субъектам естественных монополий, а тарифы на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи подлежат государственному регулированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных

монополиях, что дает основание относить к субъектам естественных монополий и индивидуальных предпринимателей.

Таким образом, можно сделать вывод о наличии несогласования норм Федерального закона «О естественных монополиях» и специальных законов по вопросам, связанным с организационно-правовой формой хозяйствующих субъектов.

Поэтому следует согласиться с мнением о том, что субъектами естественных монополий могут быть и юридические лица, и индивидуальные предприниматели.

Указанные выше вопросы особенно актуальны в свете того, что российские естественные монополии в настоящее время находятся в процессе реформирования, в ходе которого происходит выделение из них некоторых видов деятельности.

Считаем, что для совершенствования рассмотренной в предыдущей главе системы нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ необходимо на федеральном уровне принять Концепцию их усовершенствования, которая бы определила принципы, основные направления и средства совершенствования механизма правового регулирования естественных монополий в РФ. Поскольку, несмотря на указанное выше значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения, возникающие в соответствующих сферах деятельности субъектов хозяйствования, до сих пор так и не внедрена эффективная модель правового регулирования в данной сфере.

В Концепции необходимо закрепить, что целью государственного регулирования деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках должно стать обеспечение баланса интересов потребителей, государства и субъектов хозяйствования, надежное обеспечение потребителей качественными товарами и услугами в необходимом объеме и по экономически обоснованным ценам, а также обеспечение эффективного

развития субъектов хозяйствования, что производят (реализуют) товары на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и субъектов хозяйствования, действующих на таких рынках.

Для отдельных рынков, находящихся в состоянии естественной монополии и на которых государственному регулированию подлежит значительное количество субъектов хозяйствования (деятельность в сферах водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения), установление тарифов должно осуществляться только для тех субъектов, объемы производства товаров которых превышают определенный предел, устанавливаемый лицензионными условиями в зависимости от состояния соответствующего рынка на определенный период времени и способности органа регулирования; для субъектов, объем производства товаров которых не достигает установленной предель, комиссии должны утверждать порядки формирования тарифов, которые применяются муниципальными органами.

Кроме того, для таких лицензиатов необходимо устанавливать критерии о возможности совмещения видов деятельности субъектами хозяйствования, которые производят (реализуют) товары на рынке, находящимся в состоянии естественной монополии, и субъектами хозяйствования, которые занимают монопольное (доминирующее) положение на соответствующих смежных рынках.

Обязательным элементом условий хозяйственной деятельности, которая является предметом государственного регулирования, должно быть обеспечение надлежащего качества и безопасности услуг субъектов хозяйствования, которые производят (реализуют) товары на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и субъектов хозяйствования, действующих на смежных рынках.

В частности, в сферах энергетики и жилищно-коммунального хозяйства необходимо ввести механизм утверждения порядка определения нормативов потерь.

Обеспечение недискриминационного доступа как потребителей, так и поставщиков к товарам (услуг), производимых (оказываемых) субъектами хозяйствования, которые производят (реализуют) товары на рынке, находящиеся в состоянии естественной монополии, и субъектами хозяйствования, действующими на смежных рынках, а также лицензирование деятельности соответствующих субъектов и контроль за лицензированной деятельностью должны осуществляться в порядке, установленном законом.

Государственное регулирование деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках должно осуществляться путем:

- 1) сбалансирования интересов субъектов хозяйствования, что производят (реализуют) товары на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и потребителей товаров (услуг), что производятся (предоставляются) на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии;
- 2) обеспечение равных возможностей доступа к товарам (услугам), производимых (оказываемых) субъектами хозяйствования, производящих (реализующих) товары на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и субъектами хозяйствования, осуществляющими деятельность на смежных рынках;
- 3) предотвращение монополизации и содействие конкуренции на смежных рынках;
- 4) формирование ценовой и тарифной политики на рынке, что находится в состоянии естественной монополии, и смежных рынках с применением стимулирующих механизмов, контроля за ценообразованием в соответствующих сферах деятельности, недопущение перекрестного субсидирования;
- 5) лицензирование деятельности участников соответствующих рынков и контроля за выполнением лицензионных условий субъектами хозяйствования, производящих (реализующих) товары на рынке,

находящемся в состоянии естественной монополии, и субъектами хозяйствования на смежных рынках.

Совершенствование правового регулирования деятельности на рынках природных монополий и смежных рынках должно предусматривать создание и функционирования отдельных самостоятельных комиссий в сферах, в частности:

- 1) связи;
- 2) транспорта
- 3) энергетики
- 4) коммунальных услуг.

Комиссии должны осуществлять регулирование деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках (например, тарифообразование, лицензирование, обеспечения доступа к товарам и услугам), а также решать в пределах компетенции спорные вопросы, возникающие между потребителями соответствующих товаров и самими субъектами хозяйствования, что производят (реализуют) товары на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и субъектами хозяйствования, действующих на смежных рынках.

В переходный период (до создания комиссий) определенные регулирующие функции (лицензирование, тарифообразование, обеспечение доступа к соответствующим рынкам) должны осуществлять уполномоченные в соответствующих сферах органы.

Статус комиссий как органов государственного регулирования в данной сфере должна обеспечивать их независимость в принятии решений. Реализация принципа независимости – это основа для обеспечения эффективной конкуренции, прозрачности и отсутствия дискриминации в сфере естественных монополий. Учитывая выше приведенное, комиссии должны иметь высокий уровень независимости для осуществления

справедливого, беспристрастного, предсказуемого и деполитизированного регулирования по законодательно установленным нормам.

В связи с этим необходимо пересмотреть роль и место комиссий, осуществляющих регулирование деятельности субъектов хозяйствования на рынках естественных монополий и смежных рынках, повысить их ответственность на законодательном уровне закрепить основные принципы их образования и организации деятельности.

Закрепление особого статуса комиссий осуществляется (должно осуществляться) с целью:

- 1) внесение изменений в законы, регулирующие соответствующие сферы деятельности субъектов хозяйствования на рынках естественных монополий и смежных рынках;
- 2) разработка и принятие закона (законов) о комиссии.

Деятельность комиссий должно осуществляться на основе следующих принципов:

- 1) соблюдения законности;
- 2) коллегиальность, независимость и объективность при принятии решений;
- 3) прозрачность, гласность и предсказуемость процесса регулирования деятельности субъектов хозяйствования на рынках естественных монополий и смежных рынках;
- 4) адресность регулирования, его направленность на вид деятельности, которую осуществляет конкретный субъект хозяйствования в рынках природных монополий и смежных рынках;
- 5) обеспечение защиты прав потребителей товаров (услуг) на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и смежных рынках;
- б) ответственность за принятые решения и возмещение ущерба субъектам хозяйствования, которые производят (реализуют) товары на рынке,

находящемся в состоянии естественной монополии, и субъектам хозяйствования, действующим на смежных рынках.

Независимость комиссий требует профессионализма, компетентности и незаангажированности членов комиссий, организационной независимости членов комиссий от органов государственной власти, в частности, путем четкого определения оснований для прекращения полномочий членов комиссий, деполитизации и тому подобное.

Основной задачей комиссий должно быть осуществления государственного регулирования деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках в части:

- 1) сбалансирования интересов субъектов, осуществляющих деятельность на соответствующих рынках, потребителей товаров и услуг, что производятся / предоставляются такими субъектами, и государства;
- 2) обеспечение независимости регулирования;
- 3) защиты прав потребителей товаров и услуг субъектами естественных монополий и действующими на смежных рынках, по получению товаров и услуг надлежащего качества по экономически обоснованным ценам и тарифам;
- 4) обеспечение прозрачности и открытости деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках;
- 5) формирование ценовой и тарифной политики на рынках природных монополий и смежных рынках, содействие внедрению стимулирующих методов регулирования цен;
- 6) стимулирование повышения качества товаров и услуг на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и смежных рынках и удовлетворения спроса на них;
- 7) содействие конкуренции на смежных рынках.

В случае необходимости в определенных сферах регулирования могут создаваться территориальные представительства комиссий.

Для выполнения возложенных на них задач комиссии имеют право издавать обязательные к исполнению нормативно-правовые акты в пределах полномочий, определенных законом. При этом такие акты, кроме касающихся прав и свобод граждан, не подлежат государственной регистрации.

Порядок формирования комиссий должен определяться, исходя из необходимости обеспечения независимости регулирования деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках, и быть единым для всех комиссий.

Комиссии должны быть коллегиальными органами, работать в составе от пяти до девяти членов, в том числе председатели.

Члены комиссии должны назначаться на должность на законодательно определенный срок на паритетных началах компетентным гос. органом.

Освобождение от должностей председателя и членов комиссии должно осуществляться по той же процедуре, что и назначение на должности.

Для независимости членов комиссий и, соответственно, решений, что ими принимаются, от политического влияния, а также от воздействия субъектов хозяйствования, деятельность которых регулируется, необходимо обеспечить:

- 1) подбор членов комиссий исключительно по профессиональному признаку (наличие высшего профильного, экономического или юридического образования) и при наличии опыта работы в соответствующей сфере (управленческий опыт работы на руководящих должностях в соответствующих сферах не менее трех лет в течение последних десяти лет);
- 2) публичная процедура назначения членов комиссий;
- 3) назначение членов комиссий на законодательно определенный срок (5-7 лет).

При этом следует также предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для прекращения полномочий члена комиссии. Такими основаниями, в частности, могут быть:

- 1) окончание срока, на который он назначен;
- 2) подачи заявления об отставке;
- 3) нарушение ограничений, предусмотренных законодательством о государственной службе и о борьбе с коррупцией, нарушение запрета на совмещение своей служебной деятельности с другой работой (кроме преподавательской, научной и творческой работы во внерабочее время), вхождения, в том числе через представителя или подставных лиц, в состав руководящего органа или наблюдательного совета предприятия или организации, имеющей целью получение прибыли, запрета на осуществление функций по управлению акциями (долями, паями) субъектов хозяйствования и тому подобное;
- 4) невозможность выполнения обязанностей по состоянию здоровья;
- 5) вступление в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) достижение предельного возраста пребывания на государственной службе;
- 7) признание его недееспособным или ограничение его гражданской дееспособности, признания его безвестно отсутствующим;
- 8) прекращения гражданства РФ или выезд на постоянное место проживания за ее пределы;
- 9) смерть.

Установленные в отношении члена комиссии ограничения должны сохраняться в течение двух лет после его увольнения с должности, если его обязанности на новой должности связаны с функциями, выполняемыми им во время пребывания в должности члена комиссии.

Прозрачность деятельности комиссий обеспечивается путем коллегиального рассмотрения вопросов. Председатель и другие члены

комиссии должны иметь равные права при принятии решений. Решение комиссии считается принятым, если за него проголосовало большинство от ее общего состава.

Кроме того, должно быть предусмотрено:

- 1) четкий регламент деятельности комиссии;
- 2) обязательная ежегодная отчетность комиссий;
- 3) обеспечение доступности для общественности порядка формирования цен и тарифов, а также порядка и сроков их обнародования.

Финансирование деятельности комиссий должна осуществляться за счет средств Государственного бюджета, при этом должно быть обеспечено такой порядок финансирования их деятельности, который бы обеспечивал их независимость и надлежащие условия функционирования.

В процессе своей деятельности комиссии должны взаимодействовать с органами исполнительной власти, муниципальными органами, научными учреждениями и общественными организациями.

Первоочередными задачами в сфере совершенствования регулирования деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках должны быть:

- 1) внесение изменений в Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» по совершенствованию перечня видов деятельности, что подлежат регулированию;
- 2) разработка и принятие закона (законов) об органах, которые регулируют деятельность субъектов хозяйствования, которые производят (реализуют) товары на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, и деятельность субъектов хозяйствования, действующих на смежных рынках.

Таким образом, для совершенствования выше указанной системы нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ нами предложена Концепция их усовершенствования, которая бы

определила принципы, основные направления и средства совершенствования механизма правового регулирования естественных монополий в РФ. Реализация Концепции должна обеспечить существенное повышение эффективности государственного регулирования деятельности на рынках природных монополий, способствовать получению потребителями качественных товаров, услуг в необходимом объеме по экономически обоснованным ценам, защите прав и охраняемых законом интересов потребителей товаров, дальнейшему укреплению экономического потенциала государства и повышению его международного авторитета.

Предложено также создать отдельные самостоятельные комиссии в сферах связи, транспорта (воздушный, морской и железнодорожный), энергетики (электроэнергия, нефть, природный газ, централизованное теплоснабжение), коммунальных услуг (централизованное отопление, водоснабжение и водоотведения). Основной задачей комиссий должно быть осуществления государственного регулирования деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках.

Предложено внести изменения в ФЗ «О естественных монополиях», закрепив в нем, что субъектами естественных монополий могут быть и юридические лица, и индивидуальные предприниматели.

3.2 Предложения по усовершенствованию правоприменительной деятельности государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за деятельностью естественных монополий

Как уже было отмечено выше, государственным органом, осуществляющим контроль и надзор за деятельностью естественных монополий в РФ, является Федеральная антимонопольная служба.

Положение и правовой статус антимонопольного органа в системе федеральных органов исполнительной власти определены Указом

Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [22], а также Положением о Федеральной антимонопольной службе (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331) [16].

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и пр.

Руководство деятельностью Федеральной антимонопольной службы осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная антимонопольная служба в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о ФАС.

Согласно вышеупомянутого Положения, «Федеральная антимонопольная служба на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- 1) вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации и другие документы, по вопросам, относящимся к сфере ведения Службы;

- 2) самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности;
- 3) осуществляет полномочия по контролю в установленной сфере деятельности (за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе - в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа);
- 4) обобщает и анализирует практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывает рекомендации по применению антимонопольного законодательства;
- 5) осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций;
- 6) организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;
- 7) обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;
- 8) обеспечивает мобилизационную подготовку Службы;
- 9) организует дополнительное профессиональное образование работников Службы;
- 10) взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;
- 11) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и

использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Службы;

12) осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации» [16].

Проанализировав деятельность ФАС России в сфере контроля и надзора за естественными монополиями за последние несколько лет, мы можем наблюдать положительную тенденцию. Была усовершенствована законодательная база, проведена работа по пресечению нарушений. Однако на сегодняшний день остается еще много задач, требующих решения [25-27].

Соглашаясь с результатами анализа ключевых направлений деятельности ФАС России по итогам 2015 года при участии некоммерческого партнерства «Объединение Корпоративных Юристов», для усовершенствования правоприменительной деятельности ФАС в части контроля и надзора за деятельностью естественных монополий необходимо решить следующие первоочередные задачи: «отмена пошлин за обжалование тарифов; разработка методик порядка расчета тарифов и обсуждение ее с бизнесом; ужесточения контроля за структурой тарифов, в том числе долей заработной платы; снижение количества естественных монополий, в том числе вывод из-под регулирования рынка связи; деятельность ФАС в указанной сфере не решает проблем естественных монополий – низкой эффективности деятельности, коррупции и т.д.; выработать сбалансированный подход между ограничением тарифов (что должно снижать инфляцию) и разумной индексацией тарифов с целью поддержания инвестиций в соответствующих отраслях; актуализация нормативно правовых актов в сфере государственного регулирования цен (тарифов) в водоснабжении и водоотведении; тарифная политика должна быть унифицирована, но при этом учитывать специфику каждого региона;

пересмотреть требования о конфиденциальности информации естественных монополий, используемой в рамках процесса тарифообразования. Необходимо оставить режим конфиденциальности в отношении только той информации, которая действительно важна для безопасности и обороны государства и граждан. Остальная информация естественных монополий должна быть открыта, чтобы обеспечить максимальную прозрачность процедуры тарифообразования; внести изменения в ФЗ «О естественных монополиях», которыми ликвидировать законодательную презумпцию о доминировании естественных монополий. При анализе рынка исследовать состав его участников» [21].

Снижению эффективности деятельности ФАС России, в части контроля и надзора за деятельностью естественных монополий, способствует, в том числе, «пересечение зон ответственности или недостаточно четкое определение критериев эффективности регулирующих органов (ФАС, федеральных отраслевых министерств, региональных властей) в следующих функциональных сферах: контроль за инвестиционными расходами естественных монополий; обеспечение качества, надежности и доступности услуг естественных монополий; обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре и услугам естественных монополий; обеспечение поведенческих правил для участников рынков инфраструктурных отраслей; развитие конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях; регулирование скорости открытия естественно-монопольных рынков (выделения конкурентных сегментов); координация развития инфраструктурных отраслей» [12].

Для ликвидации данной проблемы предлагаем четко разграничить полномочия ФАС, федеральных отраслевых министерств, региональных властей в упомянутых сферах, что должно быть нормативно закреплено в положениях указанных органов. ФАС России должна быть единственным

органом государственного контроля и надзора за деятельностью естественных монополий.

Существенной проблемой является наличие внутри отраслевых министерств, да аппарата управления в целом, конфликта целей между наращиванием капитализации естественных монополий и защитой интересов потребителей и конкуренции в отраслях. Проблема не нова – в той или иной степени она характерна и для зарубежных стран, о чем упоминается в специализированной зарубежной литературе [28-32].

К сожалению, «последствия несогласованной политики на федеральном уровне негативно сказываются на региональном уровне. У регионов нет стимулов для разработки реальных долгосрочных стратегий развития. В числе причин - несогласованность тарифного и инвестиционного планирования, слабая координация в процессе развития инфраструктурных отраслей, необходимость участия в решении краткосрочных задач, поставленных федеральным центром» [1].

В результате этих процессов «текущая модель государственного регулирования обладает существенным недостатком – из-за несовершенства правового поля она не способна быстро адаптироваться к изменениям внешней среды. Обратная связь от регулируемых и смежных рынков (например, об избыточности регулирования, неэффективности инвестиционной или операционной деятельности естественных монополий, негативных последствиях текущего регулирования для конкуренции на смежных рынках) не приводит к корректировке и изменению политики. О результатах политики регулирования косвенно свидетельствуют обращения граждан, досудебное урегулирование споров и результаты контрольно-надзорных мероприятий. Как следствие, возникает необходимость «ручного управления» со стороны Правительства» [1].

Таким образом, анализ деятельности ФАС России в сфере контроля и надзора за естественными монополиями за последние несколько лет, показал

положительную тенденцию. Была усовершенствована законодательная база, проведена работа по пресечению нарушений. Однако на сегодняшний день остается еще много задач, требующих решения. В частности, необходимо ликвидировать пересечение зон ответственности или недостаточно четкое определение критериев эффективности регулирующих органов ФАС, федеральных отраслевых министерств, региональных властей. Для этого предлагаем нормативно разграничить полномочия ФАС, федеральных отраслевых министерств, региональных властей в следующих сферах: контроль за инвестиционными расходами естественных монополий; обеспечение качества, надежности и доступности услуг естественных монополий; обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре и услугам естественных монополий; обеспечение поведенческих правил для участников рынков инфраструктурных отраслей; развитие конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях; регулирование скорости открытия естественно-монопольных рынков (выделения конкурентных сегментов); координация развития инфраструктурных отраслей. ФАС России должна быть единственным органом государственного контроля и надзора за деятельностью естественных монополий.

Заключение

Таким образом, в результате проведенного исследования, следует сформулировать следующие выводы:

1. Проведённое исследование показало, что естественные монополии играют огромную роль в экономике государства, определяя в зависимости от собственной выбранной стратегии и антимонопольной политики страны не только цены и тарифы на производимые товары и услуги, но также и качество предлагаемых продуктов.
2. Сформулировано определение государственного регулирования естественных монополий, под которым следует понимать совокупность закрепленных в законодательстве мер экономического, правового, организационного влияния государства на особое состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке является более эффективным при условии отсутствия конкуренции вследствие технологических особенностей производства (в связи с существенным уменьшением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объемов производства), а товары (услуги), производимые субъектами естественных монополий, не могут быть заменены в потреблении другими товарами (услугами), в связи с чем спрос на данном товарном рынке меньше зависит от изменения цен на эти товары (услуги), чем спрос на другие товары (услуги). Главная задача государственного регулирования естественного монополизма состоит в том, чтобы не допустить необоснованного повышения цен или ограничения объема продукции со стороны фирм, которые имеют целью использовать преимущества монополиста в ущерб потребителям. Именно поэтому государственное регулирование имеет целью улучшить результаты деятельности монополиста с точки зрения общества, поскольку позволяет одновременно снизить цену,

обеспечить необходимый объем производства и уменьшить экономические прибыли монополии. Но государственное регулирование деятельности естественных монополий на сегодня в России проводится неэффективно, поэтому применение принципа строгого государственного администрирования является общепринятым и необходимым в процессе дальнейшего построения государственной политики по регулированию деятельности естественных монополий.

3. Установлено, что мировой опыт свидетельствует, что при создании органов регулирования естественных монополий используются следующие подходы: специализация по одной отрасли промышленности, когда для каждой отрасли (электроэнергетика, газовый сектор, телекоммуникации, водоснабжение) существует отдельный орган регулирования; специализация в более широком секторе (например, энергетика или транспорт); многосекторные, когда существует один орган регулирования для всех или большинства инфраструктурных отраслей.
4. Выявлено, что специфика правового регулирования естественных монополий является отражением дифференцированного подхода к монопольным рынкам как одного из важнейших принципов конкурентной политики. Естественные монополии из-за их специфики требуют особых форм государственного, в том числе правового регулирования. В частности, здесь применяются административные методы государственного регулирования, включая текущее и перспективное планирование производства и инвестиций, контроль над ценами, качеством продукции и т. п. Это особый правовой режим регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий. Наделение тех или иных отраслей статусом естественной монополии и соответствующее специальное правовое регулирование

деятельности их субъектов - это одно из направлений целенаправленного специального государственного регулирования, что распространяется на специальных субъектах - субъектов естественных монополий.

5. Предложено предусмотреть в Федеральном законе «О естественных монополиях» такие принципы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий, как принцип взаимной ответственности субъектов естественной монополии, их должностных лиц и органов регулирования их деятельности, принцип судебного контроля за регулированием в сфере естественных монополий, принцип публичности и др., а также указать методы такого регулирования.

6. Проведенный анализ позволил выделить систему нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ, к которым можно отнести:

- Конституцию Российской Федерации, в соответствии с положениями которой регулируются вопросы, касающиеся основ ценовой политики, которые относятся к предмету ведения Российской Федерации;

- Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно ст. 15 которого «Правительство РФ наделено полномочиями разрабатывать и осуществлять меры по проведению единой политики цен»;

- комплексно-отраслевые акты, регулирующие, в том числе ценовое регулирование.

Важнейшим законодательным актом конкретно в сфере регулирования функционирования и развития естественных монополий является Федеральный Закон «О естественных монополиях» № 147 с последующими дополнениями и поправками.

При этом основными недостатками системы нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ является ее внутренняя несогласованность и определенное несоответствие мировым стандартам. Несовершенство правового регулирования деятельности субъектов хозяйствования на соответствующих рынках приводит также к тому, что на сегодня в ряде сфер естественных монополий отсутствуют органы государственного регулирования, а определенные регулирующие функции осуществляются органами исполнительной власти. Проблемным остается вопрос регулирования деятельности ряда субъектов хозяйствования, которые в соответствии с целями их создания подпадают под определение субъектов естественных монополий, субъектов, осуществляющих деятельность на смежных рынках, занимают монопольное положение на соответствующем рынке, но фактически не осуществляют соответствующей деятельности, подлежащей регулированию, а только выполняют управленческие функции.

7. Установлено, что государственным органом, осуществляющим контроль и надзор за деятельностью естественных монополий в РФ, является Федеральная антимонопольная служба. При этом органы местного самоуправления формально не обладают непосредственными полномочиями по контролю и государственному регулированию естественных монополий. На практике их возможность, определенная в части первой ст. 2 ФЗ № 147-ФЗ «О естественных монополиях», участия в отношениях, которые возникают на товарных рынках Российской Федерации, сводится лишь к возможности обращения в соответствующие органы (ФАС России и ее территориальные органы, ФСТ РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ в сфере государственного регулирования тарифов) с информацией о нарушении антимонопольного законодательства. Основными методами

государственного регулирования естественных монополий в России являются ценовой метод (установление цен и тарифов) и антимонопольный метод (определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и установление минимального уровня обеспечения потребителей в случае невозможности удовлетворения их потребностей в полном объеме).

8. С целью совершенствования системы нормативно-правовых актов в сфере регулирования естественных монополий в РФ нами предложена Концепция их усовершенствования, которая бы определила принципы, основные направления и средства совершенствования механизма правового регулирования естественных монополий в РФ. Необходимость принятия Концепции обусловлена тем, что, несмотря на рассмотренное в работе значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения, возникающие в соответствующих сферах деятельности субъектов хозяйствования, до сих пор так и не внедрена эффективная модель правового регулирования в данной сфере. Реализация Концепции должна обеспечить существенное повышение эффективности государственного регулирования деятельности на рынках природных монополий, способствовать получению потребителями качественных товаров, услуг в необходимом объеме по экономически обоснованным ценам, защите прав и охраняемых законом интересов потребителей товаров, дальнейшему укреплению экономического потенциала государства и повышению его международного авторитета.
9. Предложено также создать отдельные самостоятельные комиссии в сферах связи, транспорта (воздушный, морской и железнодорожный), энергетики (электроэнергия, нефть, природный газ, централизованное теплоснабжение), коммунальных услуг (централизованное отопление, водоснабжение и водоотведения). Основной задачей комиссий должно

быть осуществления государственного регулирования деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках.

10. Предложено внести изменения в ФЗ «О естественных монополиях», закрепив в нем, что субъектами естественных монополий могут быть и юридические лица, и индивидуальные предприниматели.

11. Проведенный анализ деятельности ФАС России в сфере контроля и надзора за естественными монополиями за последние несколько лет, показал положительную тенденцию. Была усовершенствована законодательная база, проведена работа по пресечению нарушений. Однако на сегодняшний день остается еще много задач, требующих решения. В частности, необходимо ликвидировать пересечение зон ответственности или недостаточно четкое определение критериев эффективности регулирующих органов ФАС, федеральных отраслевых министерств, региональных властей. Для этого предложено нормативно разграничить полномочия ФАС, федеральных отраслевых министерств, региональных властей в следующих сферах:

- контроль за инвестиционными расходами естественных монополий;
- обеспечение качества, надежности и доступности услуг естественных монополий;
- обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре и услугам естественных монополий;
- обеспечение поведенческих правил для участников рынков инфраструктурных отраслей;
- развитие конкуренции в инфраструктурных и смежных отраслях; регулирование скорости открытия естественно-монопольных рынков (выделения конкурентных сегментов);
- координация развития инфраструктурных отраслей.

Необходимо актуализировать имеющиеся нормативно-правовые акты в сфере государственного регулирования естественных монополий, в том

числе внести изменения в ФЗ «О естественных монополиях», которыми ликвидировать законодательную презумпцию о доминировании естественных монополий, снизить количество естественных монополий, выведя из-под регулирования рынок связи.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Анализ ключевых направлений деятельности ФАС России по итогам 2015 года при участии некоммерческого партнерства «Объединение Корпоративных Юристов» [Электронный ресурс]. Москва. 2016 г. URL.: fas.gov.ru. (дата обращения: 24.05.2020).
2. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России. М.: Проспект, 2009. - 432 с.
3. Борисенко С. Государственное регулирование естественных монополий // Управление современным городом. 2002. - № 7-9. - С. 96-106.
4. Бутыркин А. Я. Теория и практика антимонопольного регулирования в ведущих странах запада и России / А. Я. Бутыркин. - М. : Новый век, 2004. – 298 с.
5. Вильсон Дж., Цапелик В. Естественные монополии в России: история и перспективы развития системы регулирования // Вопросы экономики. — 1995. № 11. С. 80.
6. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс]. URL.: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 24.05.2020).
7. Галица И. А. Развитие нетрадиционной (искусственной) конкуренции как одна из мер детенизации экономики // Хозяйственно-правовые средства детенизации и декриминализации экономики: Об. пауч. тр. — Донецк, 1998. С. 104.
8. Добровольская В. Правовое обеспечение государственного регулирования предпринимательской деятельности / В. Добровольская // Предпринимательство и право. 2005. - № 8. - С. 54-57.

9. Ижаева З.Н. Государственное регулирование здравоохранения в условиях социальных реформ: дис. на получение науч. степени канд. социол. наук: спец. 22.00.08 "Социология и управление". Москва, 2009. - 226 с.
10. Иванов И. Д. Современные монополии и конкуренция: (Формы и методы монополистической практики). М.: Мысль, 1980. - 254 с.
11. Карибов А.П. Эволюция теоретических взглядов на природу естественных монополий во второй половине XX века // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Волгоград, 2009. № 2. - С. 170-175.
12. Качалин В.В. Международные аспекты антимонопольного регулирования / Владимир Викторович; В. Качалин // Мировая экономика и международные отношения. - 2006. - № 2. - С. 49-56.
13. Королькова Е. И. Тенденции в развитии теоретических подходов к регулированию естественных монополий / Е. И. Королькова // Экономический журнал ВШЭ. 1999. Т. 3. № 2. С. 238–264.
14. Монополизм и экономические интересы: Монография. / Под ред. В.М.Юрьева. Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2003. - 397 с.
15. Нельговский И. Е. Пути совершенствования административно-правового режима естественных монополий // Юрист. 2002. - № 10. - С. 37-41.
16. Положение о Федеральной антимонопольной службе (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331) [Электронный ресурс] URL.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48611/ (дата обращения: 24.05.2020).
17. Попондопуло В. Ф. Коммерческое право. М.: Юристъ, 2003. 668 с.
18. Санько Г.Г. Монополизм и антимонопольное регулирование. – Мн.: 1997. – 94 с.

- 19.Смирнова Е.М. Финансовое регулирование финансирования инвестиций: содержание и необходимость совершенствования / Е.М. Смирнова // Экономика и социум: электронное научно-практическое периодическое издание. № 3 (8) (июль — сентябрь, 2013). С. 46-48.
- 20.Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю. 2005. - 1150 с.
- 21.Тотев К. Ю. Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции): Учебник. М.: Изд-во РДЛ, 2000. - 352 с.
- 22.Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] URL.: <https://rg.ru/2012/05/22/struktura-dok.html> (дата обращения: 24.05.2020).
- 23.Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» [Электронный ресурс] URL.: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221429&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.15138016890220463#09169064909584992> (дата обращения: 24.05.2020).
- 24.Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.
- 25.Федеральный закон «О связи» от 07.07.2003 N 126-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] URL.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43224/(дата обращения: 24.05.2020).
- 26.Шишкин С.Н. Предпринимательно-правовые основы государственного регулирования экономики специальность: автореф. дис. на получение науч. степени доктора юридических наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право» / С.Н. Шишкин. Москва, 2013. - 20 с.

27. German Federal Budget Regulations [Электронный ресурс] URL.: <https://www.bundesfinanzministerium.de> › Laws (дата обращения: 24.05.2020).
28. Depoorter B. W.F. Regulation of Natural Monopoly// World Bank Policy Research Working Papers 2001.
29. Baumol W.J., Bailey E.E., Willig R.D. Weak invisible hand theorems on the sustainability of prices in a multiproduct natural monopoly/ American Economic Review Vol. 67. No. 3. P. 350-65.
30. Shepherd W. C The economics of industrial organization. //3rd edn. Prentice Hall., 1.
31. Posner R. A. Natural Monopoly and its regulation. Stanford Law Review, 1969, vol. 21, p. 548-643.
32. Posner R. A. Theories of economic Regulation. — Bell Journal of Economics, 1974, vol. 5, p. 335-358.