ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ

1. Понятие естественной монополии

2. Субъектный состав отношений

3. Сферы деятельности субъектов естественных монополий

4. Методы государственного регулирования деятельности

5. Государственный контроль в сферах

6. Ответственность за нарушение законодательства

1. Понятие естественной монополии

В настоящее время отношения на рынках, признаваемых естественными монополиями, регулируются Федеральным законом от 17 августа 1995 г. N 147-ФЗ "О естественных монополиях".

Естественная монополия означает такое 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 данный товар, чем спрос на другие виды товаров.

Из этого определения можно видеть, что естественная монополия представляет собой в большей степени экономическую, нежели юридическую категорию. Основные характеристики рынка естественной монополии заключаются в следующем:

"эффект масштаба" выражается в существенном снижении издержек в расчете на единицу продукции по мере увеличения объемов ее производства;

неэластичный спрос. В обычных экономических отношениях при возрастании цены на товар или услугу спрос потребителей снижается. В условиях естественной монополии спрос неэластичен, т.е. при увеличении цены он подвержен незначительным изменениям.

Неэластичность спроса можно проиллюстрировать на следующем примере. При существенном увеличении цены на сливочное масло потребители могут использовать заменитель этого товара - масло растительное. Это приведет к резкому падению спроса на сливочное масло. При значительном повышении цены на электроэнергию потребители могут уменьшить объем ее потребления, но незначительно. Это обусловлено тем, что электроэнергия является практически безальтернативным источником энергии.

Для некоторых сфер естественных монополий характерен также сетевой характер организации рынка. Он означает, что монополией является не вся отрасль экономики, а лишь ее передающие "сети". Например, сеть железных дорог, сеть трубопроводов, сеть линий электропередач, система теплоснабжения.

2. Субъектный состав отношений

на рынках естественной монополии

1. Субъекты естественной монополии - это юридические лица, занятые производством (реализацией) товаров (услуг) в условиях естественной монополии. Главный критерий для признания организации естественным монополистом - это осуществление деятельности в условиях естественной монополии. Для этого необязательно быть собственником "сетей" (электрических, трубопроводных и т.п.). Закон не содержит специальных требований относительно организационно-правовых форм субъектов естественных монополий. В Указе Президента РФ от 28 февраля 1995 г. N 220 "О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации" прямо назывались коммерческие и некоммерческие организации как субъекты государственного регулирования. Таким образом, можно предположить, что субъектами естественных монополий могут быть и те, и другие.

2. Потребители - это любые юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, приобретающие товары (услуги), производимые (реализуемые) субъектами естественных монополий. Понятие "потребитель" здесь используется в широком смысле слова, оно не совпадает с трактовкой, данной в Законе РФ "О защите прав потребителей".

3. Федеральные органы государственной власти по регулированию естественных монополий. Первоначально система этих органов была сформирована еще в середине 90-х годов ХХ в. Так, указами Президента РФ были образованы: Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК России), в ведении которой находилось регулирование естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе; Федеральная служба по регулированию естественных монополий в области связи (ФСЕМС России), которая занималась деятельностью естественных монополий, оказывающих услуги общедоступной электрической и почтовой связи; Федеральная служба по регулированию естественных монополий на транспорте (ФСЕМТ России), ведающая соответствующими вопросами на железнодорожном транспорте, а также в деятельности транспортных терминалов, портов и аэропортов.

В дальнейшем эта структура существенно изменилась. Вторым этапом стало формирование всего двух государственных органов по регулированию деятельности естественных монополистов: ФЭК России - в области энергетики; МАП России - в области связи и транспорта.

Затем Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2001 г. N 777 в ведение Федеральной энергетической комиссии были переданы вопросы транспорта. Это было обусловлено тем, что с 2001 г. на уровне Правительства РФ обсуждалась возможность создания на базе ФЭК России единого тарифного органа по регулированию естественных монополий.

В связи с произошедшими изменениями в структуре федеральных органов исполнительной власти естественные монополии регулируются следующими государственными органами: Федеральной службой по тарифам в части установления контроля за ценами и Федеральной антимонопольной службой в части контроля за соблюдением естественными монополистами законодательства. Принятие нормативных актов в этой сфере отнесено к компетенции Минэкономразвития России.

3. Сферы деятельности субъектов естественных монополий

Сами по себе сферы естественных монополий являются достаточно подвижными. Это означает, что по основным характеристикам естественной монополией можно назвать многие отрасли экономики. Но формально эти сферы определяются только на уровне закона.

1. Железнодорожные перевозки.

В сфере железнодорожного транспорта полностью отсутствует внутриотраслевая конкуренция, что обусловлено особой организационной структурой. Параллельные железнодорожные линии контролируются одной и той же железной дорогой. Грузовые и пассажирские перевозки дальнего следования, как правило, выполняет один и тот же оператор.

Железнодорожный транспорт составляет основу транспортной системы Российской Федерации, он осуществляет около 85% грузооборота и около 40% пассажирооборота всех видов транспорта (без учета трубопроводного).

Современные проблемы: существенный износ основных производственных фондов и убыточность пассажирских перевозок в дальнем и пригородном сообщениях.

В 2001 г. была создана специальная Комиссия Правительства РФ по вопросам тарифного регулирования на федеральном железнодорожном транспорте, которая определяла основные принципы унификации железнодорожных тарифов и формировала единую политику Правительства РФ в этой области регулирования. В настоящее время ее планируется упразднить.

Железнодорожные перевозки состоят из большого количества разных услуг, которые подлежат самостоятельному регулированию (плата за перевозки пассажиров в дальнем следовании, сборы и платы за дополнительные работы (услуги), связанные с перевозкой грузов, и пр.).

2. Услуги транспортных терминалов, портов и аэропортов.

Услуги транспортных терминалов - это производственные операции по приемке, перемещению и сдаче грузов. К ним относятся только те операции, которые неразрывно связаны с обслуживанием перевозчика грузов. Услуги портов и аэропортов близки по значению к услугам транспортных терминалов, они включают в себя производственные операции по обработке грузов, обслуживанию пассажиров, морских и речных судов, самолетов.

При наличии большого числа хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги морских и речных портов, развитой конкуренции в этой отрасли не имеется. Порты, выделившиеся из государственных пароходств, занимают локальное доминирующее положение на рынке портовых услуг, обладают монопольным правом на портовые механизмы, устройства, территорию, выступают в качестве единственного арендатора государственного имущества. В частности, на рынке портовых услуг субъектами естественной монополии являются ОАО "Азовский морской порт", ГУП "Московский западный порт", ОАО "Хабаровский речной порт" и др.

Сложность регулирования услуг аэропортов предопределена общими проблемами гражданской авиации. Основной показатель объема транспортной работы в авиации - это пассажирооборот. За последние 10 лет он уменьшился в три раза, а число ежегодно перевозимых пассажиров уменьшилось в четыре раза. Гражданская авиация, являясь транспортом общего пользования, практически недоступна для широкого круга пользователей (услугами авиации пользуется не более 5% населения).

Состояние материально-технической базы критическое, т.к. 90% парка воздушных судов морально устарело. Рост цен на аэропортовые услуги (аэронавигационное обслуживание воздушных судов, обслуживание пассажиров в аэропортах, обеспечение авиационной безопасности в зоне аэропорта и пр.) значительно отстает от роста авиационных тарифов и не является определяющим фактором роста стоимости авиабилетов. Основное влияние на тарифы оказывают стоимость авиационного топлива, цены на техническое обслуживание и ремонт.

Государственное ценовое регулирование услуг аэропортов имеет целью приведение уровня аэропортовых сборов и тарифов к уровню экономически обоснованной себестоимости этих услуг. Это позволит сократить перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет грузовых.

3. Услуги общедоступной электрической и почтовой связи .

В нефтяной промышленности трубопроводы подразделяются на магистральные ("главная труба") и промысловые.

Магистральный нефтепровод предназначен для транспортировки нефти из районов добычи или хранения до мест потребления (т.е. до нефтеперерабатывающего завода, перевалочных нефтебаз, пунктов налива). Кроме того, нефтепроводы различаются и по техническим показателям (величина рабочего давления в трубопроводе, его протяженность, наличие головных и промежуточных насосных станций и пр.).

Вместе с тем законодательного разграничения между этими трубопроводами пока нет. Применяются СНИПы и ГОСТы, в соответствии с которыми трубопроводы строились, но это вызывает ряд проблем. Например, трубопроводы, построенные как промысловые, со временем реконструируются и подпадают под все технические характеристики магистральных. Другая проблема - наличие в конкретном регионе только одного нефтепровода (например, промыслового). В такой ситуации деятельность его владельца тоже можно признать естественной монополией.

Уже в течение нескольких лет в Государственной Думе РФ рассматривается проект закона "О магистральном трубопроводном транспорте". Предполагается, что данный закон будет распространять свое действие не только на нефтепроводы, но и на газопроводы, а также на трубопроводы, предназначенные для транспортировки других углеводородов (нефтяного попутного газа, газового конденсата, газообразных углеводородов).

В нем предусмотрено, что магистральные трубопроводы являются стратегическими объектами федерального значения. Магистральный трубопровод рассматривается как единый комплекс сооружений, поэтому право собственности на него не разделяется по отдельным объектам. Предусмотрены некоторые ограничения в пользовании магистральными трубами, в частности, стандартизация и сертификация оборудования, лицензирование деятельности операторов (тех, кто оказывает услуги по транспортировке углеводородов).

В законе целесообразно также, на мой взгляд, ввести лицензирование для проектных и строительных организаций; определить особенности землепользования, связанные с эксплуатацией магистральных трубопроводов. Сейчас нередки случаи строительства садовых домиков и прочих сооружений в охранной зоне, что чрезвычайно опасно.

Однако основной недостаток законопроекта в том, что отличительные черты магистрального трубопровода в нем по-прежнему не определены.

Транспортировка нефти и нефтепродуктов разделяется на несколько технологически неотделимых процессов, для каждого из которых устанавливаются свои тарифы (например, прием, перевалка, слив нефти в трубопроводную систему в начале маршрута и сдача, налив и перевалка нефти в конце маршрута).

5. Транспортировка газа по трубопроводам .

К сфере естественной монополии относится транспортировка газа и по магистральным, и по газораспределительным трубопроводам. Магистральные газопроводы входят в газотранспортную систему ОАО "Газпром" и предназначены для транспортировки газа от места добычи до газораспределительных сетей. В нашей стране 90% всего газа добывается на севере Западной Сибири, а основные потребители расположены в основном в европейской части. Единственно возможным способом доставки природного газа является трубопроводный транспорт. Субъектами естественной монополии в этой сфере являются газотранспортные организации (магистральные трубопроводы) и газораспределительные организации (владельцы распределительных сетей).

В настоящее время устанавливаются тарифы на перемещение и передачу газа по магистральным газопроводам на территории Российской Федерации .

6. Услуги по передаче электрической и тепловой энергии.

Такие услуги представляют собой комплекс организационно и технологически связанных действий, обеспечивающих передачу электрической и тепловой энергии через технические устройства сетей в соответствии с техническими регламентами.

Данные услуги оказываются посредством совокупности электрических и тепловых сетей, устройств преобразования энергии, средств по технологическому управлению режимами подачи энергии и пр.

Субъектами естественной монополии в этой сфере являются организации, оказывающие услуги по передаче энергии. За услуги по передаче электрической энергии (мощности) по сетям субъектов естественной монополии устанавливаются предельные размеры платы, а также фиксированный уровень цен.

7. Услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике .

Оперативно-диспетчерское управление в электроэнергетике - это комплекс мер по централизованному управлению технологическими режимами работы технических устройств электростанций, электрических сетей и энергопринимающего оборудования потребителей электрической энергии с управляемой нагрузкой, осуществляемых в целях обеспечения надежного энергоснабжения и качества электрической энергии, соответствующих техническим регламентам и иным обязательным требованиям.

Субъектами оперативно-диспетчерского управления являются:

системный оператор Единой энергетической системы России (в настоящее время это ОАО "Системный оператор - Центральное диспетчерское управление Единой энергетической системы");

иные субъекты оперативно-диспетчерского управления (организации и физические лица), уполномоченные на выдачу оперативных диспетчерских команд и распоряжений.

4. Методы государственного регулирования деятельности

субъектов естественных монополий

1. Ценовое (тарифное) регулирование.

Государственное регулирование деятельности естественных монополистов имеет целью достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий и учет социальных факторов при установлении или изменении тарифов. Согласно ст. 424 ГК РФ оно применяется только в случаях, установленных законом. Исключительное право на установление тарифов и (или) их предельного уровня имеют органы регулирования естественных монополий (в настоящее время это Федеральная служба по тарифам).

Единая политика цен на услуги субъектов естественных монополий остается прерогативой Правительства РФ . Тарифы устанавливаются исходя из обоснованности затрат естественных монополистов на производство товаров (услуг). При этом учитываются издержки реализации услуг, налоги, потребность в инвестициях, стоимость основных производственных средств. Важно понимать, что тарифы должны устанавливаться индивидуально для каждого конкретного субъекта, а не для определенного вида деятельности.

2. Определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения (если невозможно удовлетворение потребителей в полном объеме).

Неэластичные цены на товары (услуги) субъектов естественных монополий позволяют последним выборочно удовлетворять запросы потребителей, поэтому здесь необходимо государственное вмешательство.

Закон установил только одно основание, по которому такая организация имеет право отказаться от заключения соответствующего договора, - это отсутствие у лица заключенного с системным оператором договора на оказание услуг по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике.

В Постановлении Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" предусмотрено, что при разрешении споров по искам потребителей о понуждении коммерческой организации к заключению публичного договора необходимо учитывать, что бремя доказывания отсутствия возможности передать потребителю товары, выполнить соответствующие работы, оказать услуги возложено на коммерческую организацию . По аналогии это правило должно применяться к договорам, заключаемым субъектами естественных монополий.

Доказать отсутствие технической возможности предоставления соответствующей услуги потребителям естественному монополисту крайне сложно, но такие прецеденты в судебно-арбитражной практике все же имеются. Так, например, от ответственности за отказ от заключения договора по данному основанию была освобождена компания "Ивановорегионгаз". См. об этом: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 16 ноября 2004 г. N А17-57/4.

Именно для таких ситуаций закон предусматривает нетарифное регулирование. Однако на практике данный метод регулирования пока не применялся.

5. Государственный контроль в сферах

естественных монополий

Государственный контроль осуществляется за действиями, которые могут сдерживать экономически оправданный переход товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Предварительный государственный контроль.

Требуется представить в Федеральную антимонопольную службу ходатайство о даче согласия на совершение соответствующей сделки. Контролю подлежат три группы сделок естественных монополистов:

1) сделки, 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 применяется регулирование), если их балансовая стоимость больше 10% собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;

2) инвестиции субъекта естественной монополии в производство (реализацию) товаров, в отношении которых не применяется регулирование, если инвестиции превышают 10% собственного капитала субъекта естественной монополии;

3) продажа, аренда и другие сделки, если хозяйствующий субъект приобретает право собственности либо владения, пользования частью основных средств субъекта естественной монополии, предназначенных для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяется тарифное регулирование, если их стоимость превышает 10% собственного капитала субъекта естественной монополии .

Перечисленные сделки государством фактически не контролируются. Это обусловлено тем, что практически все естественные монополисты обладают крупными активами, и даже значительные капиталовложения или расходы, как правило, не превышают 10% стоимости этих активов.

Последующий государственный контроль.

Требуется представить уведомление о совершенной сделке в 30-дневный срок. Для осуществления контроля орган регулирования вправе запрашивать у хозяйствующих субъектов информацию о лицах, располагающих более 10% голосов в их уставных капиталах. Контролю подлежат две группы сделок:

1) лицо (группа лиц) приобретает акции (доли) в уставном (складочном) капитале субъекта естественной монополии, в том числе по договорам поручения, доверительного управления, залога, в размере более 10% общего числа голосов;

2) субъект естественной монополии приобретает более 10% общего количества голосов в уставном капитале другого хозяйствующего субъекта.

Существуют и другие способы государственного воздействия на деятельность субъектов естественной монополии. Один из них - ведение Реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль , поскольку любое государственное воздействие возможно только после включения организации в соответствующий раздел реестра. Этим Реестр субъектов естественной монополии отличается от Реестра хозяйствующих субъектов, доля которых на рынке определенного товара превышает 35%.

См. об этом: Временное положение о Реестре субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль, утв. Приказом ФСТ России от 26 августа 2004 г. N 59.

6. Ответственность за нарушение законодательства

о естественных монополиях

До вступления в силу в 2002 г. Кодекса об административных правонарушениях такая ответственность была регламентирована нормами Закона о естественных монополиях. Сейчас санкции содержатся исключительно в названном Кодексе.

Размеры административных штрафов для естественных монополистов невысоки, в частности для организаций они могут доходить до 5000 МРОТ. Такие меры административной ответственности могут применяться за невыполнение законного предписания органа регулирования (ст. 19.5 КоАП РФ), непредоставление ему ходатайств, сведений и информации, предусмотренных законодательством (ст. 19.8 КоАП РФ).

Помимо штрафов в качестве меры ответственности может служить перечисление субъектом естественной монополии в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения им законодательства, а также возмещение убытков, причиненных субъекту естественной монополии в связи с принятием неправомерного решения органами государственного регулирования.

Литература

"ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ"  
(Ю.А. Метелева)  
("Журнал российского права", 2006, N 10)

"ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ"  
(О.В. Воробьев)  
("Предпринимательское право", 2006, N 3)

"ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ"  
(В.Н. Ткачев)  
("Законодательство и экономика", 2005, N 4)

"ОСОБЕННОСТИ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) СУБЪЕКТОВ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ ТОПЛИВНО - ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА"  
(В.В. Витрянский)  
("Вестник ВАС РФ", N 8, 1999)

"АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ"  
(Н.И. Клейн)  
("Право и экономика", N 1, 1998)