

УДК 338.246

Сальков Д. А.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВ

Аннотация. Выполнен анализ основного закона, регулирующего общественные отношения в сфере естественных монополий некоторых стран СНГ. Обоснованы рекомендации по совершенствованию законодательной базы Украины в сфере деятельности субъектов естественных монополий на основе сравнительного анализа.

Анотація. Виконано аналіз основного закону, що регулює суспільні відносини у сфері природних монополій деяких держав СНД. Обґрунтовано рекомендації з удосконалення законодавчої бази України у сфері діяльності суб'єктів природних монополій на основі порівняльного аналізу.

Annotation. The basic law is analyzed, which adjusts public relations in natural monopolies sphere of some CIS countries. Recommendations on improvements of Ukrainian legislative base in a field of natural monopolies subjects' activity are grounded, which based on comparative analysis.

Ключевые слова: естественная монополия, законодательная база, правовое регулирование, контроль.

После распада СССР каждой из стран его составивших достались в наследство мощные системы железнодорожного и трубопроводного транспорта, разветвленные линии передачи электрической и тепловой энергии, порты, аэропорты, которые в значительной степени интегрированы между собой. И новым независимым государствам необходимо было теперь уже самостоятельно определять основные принципы, направления, условия существования и развития таких экономически и социально важных отраслей народного хозяйства. Поэтому в начале периода становления рыночной экономики постсоветских государств важным было не только определить юридические основы общественных отношений, возникающих в сферах деятельности субъектов естественных монополий, но и заложить эффективный фундамент инструментов перспективного развития предприятий национальной и региональной значимости.

Немало исследований посвящены изучению вопросов правового обеспечения регулирования деятельности естественных монополий. Н. Матвеева [1] в своей статье анализирует недостатки законодательства России в данном вопросе и предлагает пути его улучшения. Метелева Ю. А. [2] рассматривает правовое регулирование ценообразования таких хозяйствующих субъектов России. Также законодательному регулированию цен посвящены исследования В. Венгера [3], в которых он предлагает определить механизм расчета цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий в зависимости от особенностей соответствующих отраслей экономики

Украины. Правовому регулированию деятельности субъектов естественных монополий в Украине посвящена диссертационная работа Анохиной И. А. [4], в которой автор сделала глубокий анализ нормативно-правовой базы и предложила ряд изменений отдельных статей и разделов основных законов, регулирующих деятельность естественных монополий, а также привела конкретные примеры внутренней несогласованности законодательства в этом вопросе.

Целью статьи является разработка рекомендаций по совершенствованию законодательной базы Украины в части усиления государственного контроля и расширения механизмов регулирования деятельности естественных монополий.

Главным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность естественных монополий в странах СНГ, является Закон "О естественных монополиях". И, несмотря на то, что Закон практически идентичен в каждой из анализируемых стран, существует и ряд принципиальных отличий в его положениях. Именно различия (речь о которых пойдет ниже) в статьях представляют интерес для исследования. Термин "естественная монополия" в законодательстве всех исследуемых стран звучит одинаково: естественная монополия – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке является более эффективным при условии отсутствия конкуренции в результате технологических особенностей производства (в связи с существенным уменьшением расходов производства на единицу товара в меру увеличения объемов производства), а товары (услуги), которые производятся субъектами естественных монополий, не могут быть заменены в потреблении другими товарами (услугами), в связи с чем спрос на этом товарном рынке меньше зависит от изменения цен на эти товары (услуги), чем спрос на другие товары (услуги). Исключением является Киргизия, в законодательстве которой дополнительно введено понятие "разрешенная монополия" [5]: разрешенная монополия – хозяйствующий субъект, имеющий долю на соответствующем рынке в целом 35 % и выше или величину, ежегодно устанавливаемую антимонопольным органом, занимающий на нем доминирующее положение, устранение которого в данное время не представляется возможным. К разрешенным монополиям могут быть также отнесены хозяйствующие субъекты – монополисты, деятельность которых требует соответствующего государственного регулирования в целях недопущения роста инфляции, а также в тех сферах, где ее наличие обусловлено соображениями общественной безопасности.

Несмотря на то, что предприятия, отнесенные в этих странах к естественным монополиям, осуществляют похожую деятельность, законодательно закреплены особенности в сферах деятельности субъектов естественных монополий. В Украине [6] разрешена транспортировка других веществ трубопроводным транспортом; в Казахстане [7] – услуги по предоставлению в имущественный наем (аренду) или пользование кабельной канализации и иных основных средств, технологически связанных с присоединением сетей телекоммуникаций к сети телекоммуникаций общего пользования; в Азербайджане [8] – эксплуатация водохранилищ, каналов, коллекторов, трубопроводов и плотин, относящихся к мелиорации и ирригации.

Методы государственного регулирования деятельности естественных монополий также отличаются: в Казахстане государство утверждает инвестиционный тариф (цены, ставки сбора), тарифную смету, временный понижающий коэффициент, особый порядок формирования затрат, утверждает порядок ведения раздельного учета доходов, затрат и задействованных активов по каждому виду регулируемых услуг (товаров, работ) и в целом по иной деятельности, согласовывает учетную политику, утверждает временный компенсирующий тариф, также предусмотрено применение упрощенного порядка государственного регулирования. А в Азербайджане законодательно закреплено обеспечение приведения объема производства товара в соответствие с показателями, установленными согласно требованиям Закона "О естественных монополиях". В Киргизии государство устанавливает предельный уровень рентабельности и величину торговой надбавки.

Существуют и отличия в условиях государственного контроля таких предприятий. В Украине правила государственного контроля не определены Законом. А в России [9, с. 304–323], Киргизии и Белоруссии [10] в Законе определен контроль за сделками по приобретению права собственности на основные средства, не предназначенные для регулируемой деятельности, контроль за инвестициями в нерегулируемую деятельность и контроль за полным или временным отчуждением основных средств, применяемых в регулируемой деятельности. Только в России и Киргизии контролируются сделки, сумма по которым превышает 10 % стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу, а в Белоруссии – 10 % стоимости чистых активов по последнему балансу. В Казахстане контролируется отчуждение имущества, если его балансовая стоимость более 0,05 % стоимости активов в соответствии с балансом на начало текущего года, а также наем имущества для регулируемой деятельности, балансовая стоимость которого более 0,03 % стоимости активов. В Азербайджане государство регулирует сделки по приобретению права собственности на основные средства, не предназначенные для регулируемой деятельности, если балансовая стоимость имеющихся основных средств превышает 10 % суммы уставного капитала по последнему утвержденному балансу.

В Украине естественные монополии обязаны вести отдельный бухгалтерский учет по каждому виду лицензированной деятельности. А в Казахстане – проводить обязательный ежегодный аудит аудиторскими организациями; согласовывать с уполномоченным органом инвестиционные программы; проводить независимую экспертизу своей деятельности в соответствии с требованиями, установленными уполномоченным органом: финансовую – не менее одного раза в два года, техническую – не менее одного раза в пять лет.

В Украине, России и Азербайджане деятельность субъектов естественных монополий не ограничена законом. А в Казахстане Закон запрещает иметь в собственности имущество, не связанное с производством и предоставлением услуг; владеть акциями или иным образом участвовать в деятельности коммерческих организаций; переуступать третьим лицам право требования, связанное с предоставляемыми регулируемыми услугами. В Киргизии Законом запрещается субсидирование производства и поставки товаров или оказания услуг, осуществляемых на условиях конкуренции, за счет доходов, получаемых от деятельности, отнесенной к сфере государственного регулирования.

Ответственность субъектов естественных монополий за нарушения в своей деятельности также различна. В Украине взимаются штрафы за несвоевременное предоставление информации регулирующему органу в размере до 200 необлагаемых минимумов доходов граждан; за непредоставление информации или предоставления заведомо недостоверных данных – в размере до 1 000 необлагаемых минимумов доходов граждан; невыполнение или несвоевременное выполнение решений органов, регулирующих деятельность субъектов естественных монополий, – до 5 000 необлагаемых минимумов доходов граждан. А в России за основу расчета величины штрафа берется минимальный размер оплаты труда (МРОТ). Штрафы взимаются за завышение установленных цен – до 15 000 (МРОТ); за неисполнение решений регулирующих органов – до 10 000 (МРОТ); за предоставление недостоверных сведений регулирующим органам – до 1 000 (МРОТ); за непредоставление в срок регулирующему органу необходимых документов или информации – до 500 (МРОТ). Естественные монополии в Белоруссии, Казахстане и Киргизии за нарушение Закона обязаны возместить убытки в порядке, установленном законодательством. В Азербайджане, так же как и в России, за основу расчета величины штрафа берется минимальный размер оплаты труда (МРОТ). А штрафуются следующие нарушения: за несвоевременное предоставление документов регулирующим органам – в 500-кратном размере (МРОТ); за непредоставление информации – в 600-кратном (МРОТ); за предоставление недостоверной информации – в 1000-кратном (МРОТ); за изменение установленных регулирующим органом цен и тарифов – в 15 000-кратном размере (МРОТ); за нарушение решений регулирующих органов – в 10 000-кратном размере (МРОТ).

Правовое регулирование как одна из главных составляющих государственного регулирования деятельности естественных монополий направлено на создание определенных ограничивающих рамок деятельности монополистов. Основная из задач регулирования – это доведение тарифов монополий к экономически оправданному уровню издержек. Из табл. 1, в которой показаны индексы цен на продукцию естественных монополий по отношению к предыдущему году [11], и из табл. 2, которая показывает процент прироста цен на услуги естественных монополий в каждом месяце 2010 г. по отношению к соответствующему периоду 2009 г. [12], виден постоянный рост цен.

Таблица 1

Индексы цен производителей промышленной продукции в 2003 – 2010 гг.

Отрасль промышленности	Период							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	103,3	106,1	110,0	120,0	130,5	131,3	111,5	118,7

Таблица 2

**Прирост индексов
потребительских цен в 2010 г.**

Отрасль промышленности	Период (месяцы)											
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Услуги (всего)	6,5	6	5,5	5,6	5,7	1,8	6,8	16,8	16,6	14,1	13,7	13,8
Водоснабжение	20,7	18,3	17	16,7	16,3	9,6	13,9	13,4	13	6,7	6,1	6,4
Канализация	28,8	25,6	22,4	21,7	21,5	9,8	20,2	19,9	19	7,4	6,9	7,1
Электроэнергия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Природный газ	0	0	0	0	0	0	0	50,1	50,1	50,1	50,1	50,1
Горячая вода, отопление	5,3	5,3	5,3	5,4	5,6	-1,2	8,3	7,9	7,3	6,7	5,7	06,2

Для нахождения необходимого баланса между потребительскими ожиданиями от тарифов на товары и услуги естественных монополий и уровнем затрат монополистов, которые они закладывают в стоимость своей продукции, государствами созданы регулирующие органы. Один из таких органов в Украине – Антимонопольный комитет Украины (АМКУ), который создан с целью защиты экономической конкуренции Законом Украины от 18.02.1992 г. "Об ограничении монополизма и защиту от недобросовестной конкуренции в предпринимательской деятельности". Работа этого коллегиального органа началась после принятия Закона Украины "Об Антимонопольном комитете Украины" от 26.11.1993 г. и направлена на демополизацию экономики, создание нормативно-правовой базы по развитию и защите конкуренции, проведение проверок и обнаружении злоупотреблений монополистами своего положения. Для обеспечения эффективности функционирования электроэнергетики и создания рынка электроэнергии в Украине Указом Президента Украины № 738 от 08.12.1994 г. была создана Национальная комиссия по вопросам регулирования электроэнергетики, основными задачами которой являются: регулирование деятельности естественных монополий в электроэнергетике, нефтегазовом комплексе, теплоснабжении; способствование конкуренции в таких рынках; осуществление ценовой и тарифной политики государства; защита прав потребителей; разработка и утверждение правил пользования электрической энергией и природным газом. В 2010 г. в обязанности НКРЭ вменили регулирование деятельности рынков водоснабжения и водоотведения.

Несмотря на то, что основа нормативно-правовой базы по регулированию деятельности естественных монополий проанализированных выше государств была заложена административно-командной системой и плановой экономикой СССР, существуют явные отличия в законе "О естественных монополиях" государств постсоветского пространства. Для оптимизации и повышения эффективности контроля за деятельностью естественных монополий, Закон Украины "О естественных монополиях" необходимо дополнить следующими положениями: во-первых, расширить методы государственного регулирования (закрепить в Законе обязательное согласование учетной политики субъекта естественной монополии с регулирующим органом). Это даст возможность осуществлять кон-

троль за правильностью и целесообразностью отнесения затрат, входящих в себестоимость продукции, на регулируемые и нерегулируемые виды деятельности.

Во-вторых, дополнить Закон статьей, в которой определить следующие условия государственного контроля на сделки, проводимые монополистами: контроль за любыми сделками, если их стоимость превышает 0,01 % стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу; контроль за инвестициями в размере более 0,01 % стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу. Такие мероприятия позволят предотвратить рост цен на товары и услуги монополистов за счет исключения неоправданных издержек. (Во внимание берется собственный капитал, потому что в его состав входит нераспределенная прибыль, а большинство субъектов естественной монополии в Украине убыточны, и такой подход будет стимулировать увеличение собственного капитала, то есть работать прибыльно или осуществлять сделки в зависимости от финансовых результатов работы).

В-третьих, ограничить деятельность субъектов естественных монополий – запретить переуступать третьим лицам право требования, связанное с предоставляемыми регулируемыми услугами (компании реализуют дебиторскую задолженность, что уменьшает активы предприятия на величину проданной задолженности и его финансовый результат на величину дисконта от этой операции); запретить субсидирование нерегулируемой деятельности за счет доходов, получаемых от регулируемой деятельности (нерегулируемая деятельность должна осуществляться на условии самоокупаемости); запретить приобретать в собственности имущество, не связанное с производством или оказанием услуг, относящимся к регулируемым видам деятельности, за счет доходов от этих видов деятельности (это позволит контролировать целевое использование средств, заложенных в ценах и тарифах).

В-четвертых, увеличить величину штрафов за нарушение положений Закона, в том числе взяв за основу не размер необлагаемого минимума доходов граждан, а установленный размер минимальной заработной платы, также необходимо расширить структуру взимаемых штрафов. Такое нововведение позволит сократить количество злоупотреблений субъектами естественных монополий своего доминирующего положения.

Такие изменения позволят усилить государственный контроль и регулирование деятельности субъектов естественных монополий, что не только в долгосрочном периоде, а и в ближайшее время позволит приблизить цены и тарифы к экономически обоснованному уровню. Перспективой данных исследований является разработка рекомендаций по совершенствованию системы государственного регулирования деятельности естественных монополий в Украине.

Литература: 1. Матвеева Н. О правовом регулировании естественных монополий / Н. Матвеева // Общество и экономика. – 2007. – № 1. – С. 102–114. 2. Метелева Ю. А. Правовое регулирование ценообразования в сфере естественных монополий / Ю. А. Метелева // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 91–101. 3. Венгер В. Економіко-правові аспекти державного регулювання цін на продукцію суб'єктів природних монопо-

лій / В. Венгер // Підприємство, господарство і право. – 2005. – № 2. – С. 145–149. 4. Анохіна І. О. Правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридичних наук : спец. 12.00.04 "Господарське право, господарсько-процесуальне право" / І. О. Анохіна. – Донецьк, 2005. – 18 с. 5. О естественных и разрешенных монополиях в Киргизской Республике : Закон Киргизской Республики от 08.10.1999 г. № 106. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.nas.kg/uploads/posts/1143715423_-zakon_kr_o_estestvennyh_i_razreshennyh_monopoliyah.doc. 6. О естественных монополиях Закон Украины от 20.04.2000 г. № 1682-III // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 92. – С. 5–9. 7. О естественных монополиях : Закон Республики Казахстан от 09.07.1998 г. № 272-І [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.kazpost.kz/file/zakon_monopolii.doc. 8. О естественных монополиях : Закон Республики Азербайджан от 15.12.1998 г. № 590-ІГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.main.gov.by/New_web/Portal.nsf/1d662cb4b3506f70c22571870021f65f191b795ed6191025c225718800497632?OpenDocument. 9. Базилевич В. Д. Природні монополії / В. Д. Базилевич, Г. М. Філюк. – К. : Знання, 2006. – 367 с. 10. О естественных монополиях : Закон Республики Беларусь от 16.12.2002 г. №162-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.levonevski.net/pravo/razdel2/num9/2d911.html>. 11. Индекси цін виробників промислової продукції у 2003 – 2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik-icv/icv_u/icvpr_u.html. 12. Индекси споживчих цін на товари та послуги у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010/ct/is_c/isc_u/isc2010pm_u.html.

Рецензент
докт. экон. наук,
профессор Хохлов Н. П.

Стаття надійшла до редакції
10.03.2011 р.

