

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](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](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](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](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](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.

