

Тема. Система регулирования естественных и государственных монополий

1. Понятия и признаки естественной монополии

2. Система государственного регулирования в сфере естественной монополии


3. Методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий

1. Понятия и признаки естественной монополии

Развитие и поддержка конкуренции стали сегодня одним из ключевых направлений экономической политики.

Однако, известно, что в экономике существуют отрасли, где конкуренция по объективным причинам невозможна или неэффективна (сферы естественной монополии).

Естественной монополией признаётся такое состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства. Такая эффективность выражается в существенном понижении издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства. Причем товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами.



Между тем отсутствие действенных конкурентных механизмов и угроза злоупотреблений экономической властью субъектов таких монополий заставляет государство создавать специальную систему регулирования в области естественных монополий, направленную на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий. С этой целью в России впервые был принят Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147 –ФЗ «О естественных монополиях».

В законе сформулировано определение естественной монополии, даны его основные признаки. Проанализируем положения закона более подробно.

Во-первых, естественная монополия – это особое состояние товарного рынка. Такое состояние характеризуется следующими экономико-правовыми показателями:


1. Действие Закона о естественных монополиях распространяется на строго определённые сферы хозяйствования, а именно: - транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; - транспортировка газа по трубопроводам; - услуги по передаче электрической и тепловой энергии; - железнодорожные перевозки; - услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; - услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

Эти сферы и определяют границы действия правового режима регулирования естественных монополий.

2. Удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции.


3. Товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами;

4. Спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественной монополии, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.



Во вторых, режим естественной монополии является исключительным и представляет собой разновидность государственного регулирования экономики.

С экономической точки зрения исключительность означает выведение отдельных сфер хозяйствования из-под влияния сугубо рыночных, конкурентных механизмов саморегулирования, а с правовой — в обоснованном ограничении действия принципа свободы экономической деятельности с целью реализации и защиты публичных интересов путём государственного регулирования.



Поэтому установление (закрепление) соответствующего монопольного режима означает введение особого положения в отдельном секторе экономики, что невозможно представить себе без экономических и юридических оснований.

Исключительный характер режима естественной монополии требует наличия специального регулирующего воздействия. Это воздействие имеет место в рамках системы государственного регулирования, которая включает:

целевые (программные), организационные, стимулирующие, учётные и контрольные мероприятия;

2) определение правового статуса регулирующих государственных органов, порядок осуществления их полномочий, а также процедуры и правовых форм взаимодействия этих органов между собой и с иными государственными структурами;

3) установление сфер (границ) действия режима естественных монополий, а также правового статуса хозяйствующих субъектов, функционирующих в сферах естественной монополии;

4) установление перечня и правовых форм реализации методов воздействия на деятельность субъектов естественных монополий;

5) реализацию мер государственного принуждения за нарушение положений законодательства о естественных монополиях и иных нормативных правовых актов.

2. Система государственного регулирования в сфере естественной монополии

Государственное регулирование рассматриваемых монополий основывается на принципах:

достижения баланса интересов потребителей и субъектов естественной монополии;

2) удовлетворение нужд потребителей товаров субъектов естественной монополии;

3) эффективного функционирования субъектов естественной монополии;

4) исключительности;


5) предварительного и последующего контроля в сферах естественной монополии;

6) публичности;

7) взаимной ответственности руководителей субъектов естественной монополии и органов регулирования их деятельности;


8) судебного контроля за регулированием в сфере естественной монополии.

Критерии классификации	Виды естественных монополий
Пространственный (географические границы рынка)	1. Федеральные. 2. Региональные. 3. Муниципальные.
Отраслевой (принадлежность к отрасли, виду производства)	1. В топливно-энергетическом комплексе: -передача электрической энергии; -транспортировка нефти, нефтепродуктов нефтепроводами; -транспортировка газа газопроводами. 2. В области связи: -проводная телефонная связь; -общедоступная почтовая связь. 3. На транспорте: -услуги аэропортов; -услуги железнодорожного транспорта; -услуги транспортных терминалов; -услуги портов (морских, речных) 4. В коммунальном хозяйстве: -централизованное водоснабжение; -канализация -централизованное теплоснабжение
Временной (закрепленность во времени состояния ЕМ)	1. Закрепленные. 2. Незакрепленные.
Сочетание у субъекта ЕМ признаков других типов монополии (искусственные и др.) или других источников монопольной власти, кроме крайне высокой экономии на масштабе (чистота ЕМ)	1. Чистые 2. Смешанные -естественно-организационные; -естественно-субаддитивные. Лжеестественные (квазиестественные)
Наличие прямого государственного регулирования	1. Регулируемые. 2. Нерегулируемые.
Форма собственности субъекта ЕМ	1. Государственные: -федеральная; -субъекта Федерации. 2. Муниципальная. 3. Частная.



В-третьих, в сфере естественной монополии действует особый субъектный состав, включающий потребителей и собственно субъекты естественных монополий. К потребителям ст. 3 Закона о естественных монополиях относит физические или юридические лица, приобретающие товар, производимый (реализуемый) субъектом естественной монополии.

Предусмотренное Законом о естественных монополиях регулирование деятельности субъектов естественной монополии не может применяться в сферах деятельности, не относящихся к естественным монополиям, за исключением случаев, установленных федеральными законами.



Для воздействия на деятельность субъектов естественной монополии образуются специальные органы регулирования.

Органы по регулированию естественных монополий наделены важными полномочиями (открытый перечень приведён в ст.11 Закона о естественных монополиях), которые можно объединить в три группы:


- 1) Полномочия, обеспечивающие выполнение регулирующих функций;
- 2) Полномочия, обеспечивающие выполнение пресекательных функций;
- 3) Полномочия, с помощью которых реализуются информационные функции.

3. Методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий


Перечисленные полномочия регулирующих органов реализуются с помощью особых методов. Методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий это предусмотренные федеральным законодательством способы установления и применения обязательных условий хозяйственной деятельности субъектов естественной монополии и характеристик их продукции, использование которых ограничено во времени.

В зависимости от предмета воздействия можно выделить два основных метода регулирования: ценовой и неценовой.


Ценовой метод регулирования предполагает установление фиксированной цены (тарифа) или их предельного уровня. Государственное регулирование цен применялось и ранее. Однако в настоящее время оно связывается в основном со сферами естественных монополий



Регулирование цен (тарифов) в отраслях, не относящихся к естественной монополии, утратило свое практическое предложение, т.к. фактически уровень цен определяется спросом и предложением, а предельный уровень рентабельности не достигается.




Неценовой метод, основанный на принципе удовлетворения потребностей позволяет: - определить потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию; - установить минимальный уровень обеспечения потребителей 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. В качестве правовой формы реализации этого метода целесообразнее всего определить публичный договор (ст.426 ГК РФ), применение которого позволяет избежать различного рода злоупотреблений и дискриминации потребителей.



В случае уклонения субъектов естественных монополий, руководителей субъектов естественных монополий или должностных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления от уплаты штрафа либо при уплате штрафа в размере меньшем, чем указано в решениях (предписаниях), органы регулирования естественных монополий вправе предъявить в суд иск о взыскании штрафа.

Механизм наложения штрафов на субъекты естественных монополий


Нарушение Закона о естественных монополиях	Размер взыскиваемого штрафа
Завышение цен (тарифов), установленных органом регулирования естественной монополии	До 15 тыс. минимальных размеров оплаты труда
Неисполнение решения выданного органом регулирования естественной монополии (ст. 11)	До 10 тыс. минимальных размеров оплаты труда
Представление органу регулирования естественной монополии недостоверных сведений	До 1000 минимальных размеров оплаты труда
Непредставление органу регулирования естественной монополии уведомления, предусмотренного в п.4 ст.7	До 600 минимальных размеров оплаты труда
Непредставление в срок по требованию органа регулирования естественной монополии документов или иной информации, необходимой для осуществления его деятельности	До 500 минимальных размеров оплаты труда



Кроме того, в сфере деятельности субъектов естественной монополии применяется традиционная форма гражданско-правовой ответственности – возмещение убытков (ст.17 и 20 Закона «О естественных монополиях»).


Административная ответственность применяется к руководителям субъектов естественных монополий, должностным лицам органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за: а) неисполнение в срок решения (предписания) соответствующего органа регулирования естественной монополии; б) непредставление документов или иной информации, затребованных органом регулирования естественной монополии, либо представление заведомо недостоверных сведений.

За нарушение Закона о естественных монополиях административную ответственность несут также должностные лица органов регулирования естественных монополий.



В отличие от категории естественной монополии режим государственной монополии применялся в экономико-правовой системе нашей страны на различных этапах её истории весьма активно. Например, весной-летом 1918 года государственная монополия была введена на ряд товаров (золото, платина, хлопок, кожа, рис и др.), а в ноябре того же года постановление Президиума ВСНХ и Наркомпрода объявило государственную монополию на торговлю практически всеми товарами широкого потребления.

В настоящее время режим государственной монополии продолжает применяться, хотя и претерпел существенные изменения, связанные с экономическими реформами в России. Они заключаются в том, что в связи с провозглашением конституционного принципа свободы экономической деятельности подобный режим носит (как и в случае с естественными монополиями) исключительный характер и является инструментом государственного регулирования экономики. Проследим реализацию этих элементов в действующем законодательстве нашей страны.




Государственная монополия (согласно Разделу 1 Государственной программы демонополизации и развития конкуренции на рынках РФ) – это монополия, созданная в соответствии с законодательством РФ, определяющим товарные границы монопольного рынка, субъекта монополии (монополиста), формы контроля и регулирования его деятельности, а также компетенцию контролирующего органа.

Государственная монополия конституирована, например, в Федеральном законе от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ «О центральном банке РФ», Федеральном законе от 13 октября 1995 года №157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности. Указанные нормативные акты создают правовую базу для применения в России института государственной монополии.




Государственная монополия осуществляется с помощью совокупности специальных правовых средств:

- определения конкретного перечня товаров (пределов государственной монополии);
- - применения в соответствии с п. 1 ст. ГК РФ разрешений (лицензий);
- - использования особых организационно-правовых форм юридических лиц;
- - установления обязанности коммерческих организаций, входящих в субъектный состав государственной монополии, совершать определённые сделки;
- - объявления сделок, нарушающих государственную монополию, ничтожными и применения последствий недействительности ничтожной сделки.



Перечни отдельных видов товаров, на экспорт и (или) импорт которых устанавливается государственная монополия, определяются федеральными законами.

Основой реализации режима государственной монополии на экспорт и импорт отдельных видов товаров является лицензирование деятельности по экспорту и импорту товаров. Лицензии выдаются исключительно государственным унитарным предприятиям, которые в соответствии с законодательством РФ и общепризнанными международно-правовыми нормами обязаны совершать сделки по экспорту и импорту товаров. Органом регулирования в сфере государственной монополии на экспорт и импорт отдельных видов товаров является федеральный орган исполнительной власти, на который Правительством РФ непосредственно возложены координация и регулирование внешнеторговой деятельности.



Ещё один вид государственной монополии - в сфере осуществления эмиссии наличных денег - реализуется исключительно Центральным банком России (ст. 4, 29 Федерального закона от 26 апреля 1995 г. №65-ФЗ «О центральном банке РФ»). Банкноты (банковские билеты) монеты Банка России являются единственным законным средством платежа на территории РФ. Их подделка и незаконное изготовление преследуются по закону (ст. 87 УК России).

