

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В НЕФТЕГАЗОВОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ**

*Аннотация.* Статья посвящена проблеме функционирования и государственного регулирования естественных монополий в условиях действующей Конституции Российской Федерации и доказывает необходимость усиления публично-правового регулирования естественных монополий в России, а также упорядочения законодательства в данной сфере.

*Ключевые слова:* конституционная экономика, государственное регулирование, естественные монополии, топливно-энергетический комплекс.

**A. A. Kezhapkin**

**CONSTITUTIONAL ADOPTION OF NATURAL RESOURCES PROPERTY IN RUSSIAN FEDERATION**

*Abstract.* The article analyses the problem of natural monopoly functioning and public regulation in the actual Constitution of the Russian Federation conditions and proves the toughening needs in public regulation of Russian natural monopoly as well as legislation in such field.

*Key words:* constitutional economics, public regulation, natural monopoly, fuel-energy complex.

К конституционным принципам рыночной экономики относятся, в частности, принципы свободы экономической деятельности, единства экономического пространства, поддержки конкуренции. В соответствии с ними формируются отраслевые нормы, например, специального законодательства о конкуренции и монополии. В этой системе нормативных правовых актов особо выделяется законодательство о естественных монополиях.

В нефтегазовом секторе экономики к естественным монополиям в соответствии с законом относится транспортировка нефти, нефтепродуктов и газа по трубопроводам.

Правовую основу регулирования естественных монополий представляет Федеральный закон «О естественных монополиях».

В соответствии с законом естественная монополия – это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствии конкуренции в силу технологических особенностей производства, а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров (ст. 3 ФЗ РФ «О естественных монополиях»).

Субъект естественной монополии – хозяйствующий субъект (юридическое лицо), занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии.

Фактически законодательное регулирование на федеральном уровне распространяется только на часть хозяйственно-экономических отношений исследуемых отраслей промышленности (нефтяной и газовой). К субъектам естественной монополии относятся предприятия трубопроводного транспорта. Деятельность других хозяйствующих субъектов нефтегазового сектора, не относящаяся к определенным в законе сферам, не подпадает под юрисдикцию специального закона.

В целом нефтяная и газовая отрасли не отнесены законом к сфере естественных монополий. Вместе с тем в экономической литературе встречается мнение, что «Газпром» – это естественная монополия [1].

Вряд ли можно согласиться с данным мнением, так как оно противоречит положениям ст. 4 Закона РФ «О естественных монополиях». Представляется, что целесообразны предложения об отделении транспортировки газа по трубопроводам от добычи. В связи с отсутствием четкого регулирования в сфере естественных монополий часто возникают споры.

Функции регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий осуществляет Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации согласно Указу Президента от 4 сентября 2001 г. Как отмечает глава ведомства Г. Круговой, комментируя Указ, тарифной структуре могут поручить регулировать тарифы и на попутный, сжиженный газ. Представляется, что это способствовало бы усилению государственного регулирования на рынке нефтяного попутного газа. О необходимости усиления государственного регулирования в этой сфере свидетельствует сложившаяся ситуация.

В соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» разработано и введено в действие Положение о Регистре субъектов естественных монополий в топливно-энергети-

ческом комплексе, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль. В Реестр включаются субъекты естественных монополий – хозяйствующие субъекты, занятые производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии, в том числе транспортировкой газа по трубопроводам, транспортировкой нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам. Основанием для вынесения на рассмотрение Правления Федеральной энергетической комиссии России вопроса о включении организации в Реестр может служить анализ соответствующего рынка продукции (услуг) на основании информации, полученной от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Единого государственного регистра предприятий и организаций Государственного комитета по статистике. Решение о включении организации в Реестр принимается Правлением Федеральной энергетической комиссии России на основании результатов анализа деятельности хозяйствующих субъектов или обоснованных заявлений поставщиков и потребителей продукции на соответствующих рынках, свидетельствующих о необходимости включения организации в Реестр.

На практике возникают трудности, связанные с включением в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 %. Так, акционерное общество обратилось в арбитражный суд с иском к Территориальному управлению Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства в России о признании недействительным приказа о включении в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 % по поставке нефти в счет топочного мазута, а также о приостановлении действия обжалуемого приказа.

Исковые требования были мотивированы тем, что ответчиком нарушен установленный порядок определения границ товарного рынка, состава продавцов и покупателей, географических границ товарного рынка, что повлекло неправильное определение доли истца на рынке нефти в счет топочного мазута, а именно: не использовались данные статистических органов, не проведено анкетирование покупателей нефти, приобретающих ее у акционерного общества, не выяснена возможность приобретения нефти на соответствующей территории у других продавцов или за пределами города и района; кроме того, по мнению истца, ответчик превысил свои полномочия. Ответчик в представленном отзыве с иском не согласился, полагая, что определение доли истца на рынке нефти в счет топочного мазу-

та проведено в полном соответствии с требованиями законодательства путем опроса и анкетирования потребителей, что нашло отражение в аналитической записке.

Суд пришел к выводу о необоснованности выводов Территориального управления Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства в России о доле акционерного общества на товарном рынке нефти в счет топочного мазута и правомерно признал обжалуемый приказ недействительным. Аналогичное дело имеется в архиве арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа. Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости совершенствования порядка формирования и ведения Реестра хозяйствующих субъектов в части регламентации порядка определения географических границ реализации товаров, возможности применения потребителями товаров-заменителей, привлечения данных органов статистики, комитетов по ценовой политике. Трудности в применении законов о естественных монополиях, о конкуренции и ограничении монополистической деятельности подтверждают необходимость совершенствования указанных законов, а также разделения законодательства на конкурентное и антимонопольное. Некоторые предложения по совершенствованию могут быть сформулированы на основе сравнения с законодательством других государств.

В экономической литературе встречаются разные мнения по вопросу об усилении государственного регулирования в экономике, особенно в области функционирования естественных монополий. Так, в «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.», подготовленной Центром стратегических разработок, предлагалось ослабить госконтроль в отношении ценообразования в монополизированных отраслях. Другая точка зрения состоит в обосновании необходимости усиления государственного присутствия в монопольных секторах экономики.

В энергетической стратегии России на период до 2020 г. подчеркивается, что главным средством достижения целей и реализации приоритетов Энергетической стратегии является государственное воздействие на формирование цивилизованного энергетического рынка, экономических взаимоотношений его субъектов между собой и с государством.

Государственное регулирование этих процессов будет осуществляться с помощью:

- ценовой, налоговой и таможенной политики;
- институционально-организационных преобразований в ТЭК при одновременном совершенствовании методов антимо-

нопольного контроля оптовых и розничных цен энергетических рынков на федеральном и региональном уровнях и регулирования естественных монополий;

– совершенствования законодательства и нормативно-правовой базы функционирования энергетического сектора, стандартизации и сертификации, лицензирования деятельности субъектов энергетического рынка.

Исследователи проблемы едины в том, что в сфере естественных монополий необходимо со стороны государства осуществлять регулирование цен, вместе с тем следует обеспечивать выгодное для государства функционирование и развитие монопольных секторов экономики. Оптимальное сочетание этих мер в государственном регулировании представляет собой довольно трудную задачу. Пока мы находимся в состоянии поиска такого оптимального регулирования, поскольку период стабилизации в нефтегазовом секторе еще не наступил, о чем свидетельствуют экономические судебные споры, обобщения Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Одним из направлений государственного регулирования, в частности в сфере добычи и транспортировки газа, считается увеличение цен на газ. Выбору оптимального направления в этой сфере государственного регулирования в определенной мере может помочь опыт других государств.

В промышленно развитых государствах просматриваются различные подходы в регулировании монополий и конкуренции.

В Японии развивается тенденция к усилению антитрестовского законодательства и превращению антитрестовской политики в важное средство формирования рыночной структуры. Этому отчасти содействует давление, оказываемое на Японию со стороны США в сфере международной торговли и внутренней макроэкономической политики. Однако будущее указанной тенденции в большей степени зависит от направления развития общей промышленной политики Японии.

Для США характерно прямое государственное регулирование промышленности (в отличие от западноевропейских стран, где государство проводит промышленную политику). Опыт американского антитрестовского законодательства характеризуется существующим напряжением между двумя различными точками зрения на рынки [2]. Одна из них рассматривает рынки как феномен, относительно непрочный, подвергающийся деформации со стороны частных фирм, но легко поддающийся восстановлению посредством интервенции государства. Согласно второй точке зрения, соперничество в экономике отличается жест-

костью, а эффективность мер государства в борьбе с недостатками сомнительна.

Оценивая экономические процессы, происходящие в сфере естественных монополий России и промышленно развитых стран, можно сделать следующие выводы по проблеме государственного регулирования функционирования хозяйствующих субъектов в исследуемом нами секторе [3]:

– во-первых, бесспорно необходимо публично-правовое регулирование естественных монополий в России в целях обеспечения баланса интересов потребителей и производителей;

– во-вторых, правовое обеспечение не должно сводиться только к разработке и принятию специальных нормативных правовых актов, регламентирующих ценообразование, контроль за функционированием естественных монополий. Представляется целесообразным выделить блок взаимосвязанных законов и подзаконных нормативных актов, устанавливающих правовое положение естественных монополий, в русле общей стратегии развития предпринимательства в нефтегазовом секторе. В частности, это законы «О тарифной политике на продукцию (услуги) естественных монополий в ТЭК», «О государственном контроле в сфере естественных монополий». Необходимо также установить нормы, обеспечивающие контроль государства в области заключения договоров с хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на товарных рынках;

– в-третьих, целесообразно в сфере естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе осуществить реорганизацию в целях создания хозяйствующих субъектов, принадлежащих государству, или с преобладающей долей участия государства в уставном капитале. Создание таких субъектов позволило бы именно при поддержке государства вписаться в общемировые тенденции развития экономики, в частности создать транснациональные компании (ТНК) между государствами – участниками СНГ, например, в сфере транспортировки.

### Библиографический список

1. Пехтерева Е. А. «Газпром»: естественная монополия и ее перспективы // Проблема монополии в переходной экономике : проб.-темат. сб. / РАН ИНИОН ; Центр социальных науч.-информ. исслед. отд. экономики ; отв. ред. и сост. вып. И. Г. Минервин. – М., 2011.

2. Антитрестовское законодательство и экономика [пер. на рус. яз.] / Международный институт права США, 2009.

3. Шумилов В. М. О необходимости пересмотра правовой и политической позиции по отношению к правовому положению ТНК в МЭП // Государство и право. – 2010. – № 7.

### **References**

1. Pehtereva E. A. «Gazprom»: estestvennaja monopolija i ee perspektivy // Problema monopolii v perehodnoj jekonomike: Prob.-temat. sb. / RAN INION. Centr social'nyh nauch.-inform. issled. otd. jekonomiki / Otv. red. i sost. vyp. Minervin I. G. - M., 2011.

2. Antitrestovskoe zakonodatel'stvo i jekonomika / Per. na russkij jazyk. Mezhdunarodnyj Institut Prava SSHA, 2009.

3. O neobhodimosti peresmotra pravovoj i politicheskoj pozicii po otnosheniju k pravovomu polozheniju TNK v MJEP / SHumilov V. M. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie mezhdunarodnyh jekonomicheskikh otnoshenij // Gosudarstvo i pravo. – 2010. – №7.

### **Информация об авторе**

*Кежапкин Александр Александрович* – магистрант, кафедра государственного-правовые дисциплины, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: crackir@mail.ru.

### **Author**

*Kezhapkin Alexandr Alexandrovich* – master student, department of State and Law Disciplines, Penza State University, 440026, Penza Krasnaya street 40, Russia, e-mail: crackir@mail.ru.