

КОММЕНТАРИИ И ТОЛКОВАНИЯ

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СУБЪЕКТОВ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙКонстантин ТОТЬЕВ,
кандидат юридических наук,
доцент МГЮА

Развитие и поддержка конкуренции — одно из приоритетных направлений современной экономической политики российского государства. Однако существуют такие отрасли экономики, где конкуренция по объективным причинам (технологические особенности производства, характер спроса и потребления) неэффективна или вообще невозможна. Такие товарные рынки, где присутствует лишь один хозяйствующий субъект — поставщик товаров (услуг), в соответствии с законодательством Российской Федерации, относятся к естественным монополиям и подлежат государственному регулированию. Оно необходимо для защиты интересов потребителей товаров и услуг субъектов естественных монополий, а также для повышения экономической эффективности их деятельности. В настоящее время в нашей стране прослеживается тенденция усиления регулирующей функции государства в рассматриваемой сфере. Это породило ряд экономических и правовых проблем.

ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Мировая практика знает несколько подходов к их решению: 1) использование института государственной собственности в соответствующих сферах; 2) приватизация; 3) государственное регулирование. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее — Закон о естественных монополиях) основан на концепции государственного регулирования в интересах общества. Исходя из принципиальных положений этой экономической теории, базирующейся на необходимости обеспечить потребителей качественной продукцией в достаточном объеме и по доступным ценам, Закон о естественных монополиях предусматривает исчерпывающий перечень методов воздействия:

ценовое регулирование;

определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения.

Эти методы (каждый в отдельности или оба одновременно) применяются не автоматически, а в зависимости от конкретной ситуации на товарном рынке и на основании решений государственных органов регулирования.

Состояние российской экономики породило еще и третий способ регулирования, который обозначен не в ст. 6 Закона о конкуренции, а в Указе Президента РФ от 1 августа 1996 г. № 1129 «О дополнительных мерах по обеспечению промышленности и населения электрической и тепловой энергией в 1996 — 1997 годах» и постановлении Правительства РФ от 28 января 1997 г. № 74 (с изменениями от 26 мая 1997 г.). Речь идет об определении стратегических организаций, обеспечивающих безопасность государства, поставки топливно-энергетических ресурсов кото-

рым не подлежат ограничению или прекращению. Отличие этого метода от предусмотренных в ст. 6 Закона о естественных монополиях состоит в том, что он применяется в условиях недостаточности бюджетного финансирования, неплатежей потребителей электрической (тепловой) энергии и носит чрезвычайный характер. Учитывая кризисное состояние в этой сфере, в Законе о естественных монополиях было бы целесообразно предусмотреть возможность и правовой механизм применения данного метода в исключительных случаях.

Практика свидетельствует о приоритете ценового регулирования деятельности субъектов естественных монополий, направленного на прекращение или сдерживание роста цен (тарифов) на их продукцию (услуги) на внутреннем рынке. Так, по данным Государственного комитета РФ по статистике усиление контроля за ценами в отраслях естественных монополий оказывает заметное влияние на общее замедление ценовой динамики в производственном секторе экономики. Впервые во втором полугодии 1997 года было зарегистрировано снижение средних цен (на 0,1%) как у производителей промышленной продукции, так и у ее потребителей¹.

Ценовое регулирование должно обеспечивать: 1) равнодоступность реализуемого монополистом товара (услуги) для потребителей; 2) эффективное функционирование субъектов естественных монополий. Таким образом, законодательство о естественных монополиях регулирует отношения между субъектами естественных монополий и потребителями (граждане или юридические лица), а также между ними и органами исполнительной власти.

Ценовое регулирование применяется к деятельности субъектов естественных монополий в соответствии со ст. 6 Закона о естественных монополиях. По смыслу данной статьи ценовое регулирование — это деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по определению (установлению) цен (тарифов) или их предельного уровня. Она должна соответствовать общим основам ценовой политики государства, которые в современном российском законодательстве сводятся к следующему.

Свобода экономической деятельности, провозглашенная в ст. 8 Конституции РФ, предполагает возможность беспрепятственно заниматься законным предпринимательством, конкурировать с другими хозяйствующими субъектами и устанавливать цены по соглашению сторон. Конституция РФ гарантирует свободу хозяйствования, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств и единство экономического пространства в качестве основы конституционного строя. Поэтому свободные (рыночные) цены (тарифы) преобладают в деятельности предпринимателей в России. В исключительных случаях государство ограничивает эту свободу, осуществляя тем самым публич-

ное регулирование ценообразования — прежде всего в отношении субъектов естественных монополий.

Законодательство о естественных монополиях формируется федеральным законодателем и субъектами Российской Федерации. В соответствии с п. «и» ст. 71 Конституции РФ федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь находятся в исключительном ведении Российской Федерации и регулируются федеральными законами. Кроме того, согласно Конституции РФ (ст. 71, п. «ж») установление правовых основ единого рынка и основы ценовой политики отнесены к предмету исключительного ведения Российской Федерации. Поэтому не случайно в ст. 4 Закона о естественных монополиях приведен исчерпывающий перечень сфер федерального значения, в которых применяется этот закон.

В качестве основных источников правового регулирования в рассматриваемой области используются следующие нормативные правовые акты: 1) федеральные законы: Гражданский кодекс РФ (ст. 424, 426, 539–548), «О естественных монополиях», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «О федеральном железнодорожном транспорте», «О связи», «О почтовой связи», «Об энергосбережении»; 2) указы Президента РФ: от 29 ноября 1995 г. № 1194 «О Федеральной энергетической комиссии»; от 25 января 1996 г. № 96 «О Федеральной службе Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи»; от 26 февраля 1996 г. № 276 «О Федеральной службе Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте»; от 19 июня 1997 г. № 628 «О снижении цен на газ для российских потребителей»; от 23 июля 1997 г. № 768 «О мерах по развитию инвестиционных ресурсов в электроэнергетическом комплексе РФ» и другие. Основные положения структурной реформы в сферах естественных монополий одобрены Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий»; 3) постановления Правительства РФ, принимаемые на основании и во исполнение федеральных законов и указов Президента РФ: от 12 июля 1996 г. № 793 «О федеральном (общероссийском) оптовом рынке электрической энергии (мощности)» (с изменениями от 16 ноября 1996 г. № 1375, 18 ноября 1996 г. № 1358 и 28 августа 1997 г. № 1099); от 24 января 1997 г. № 72 «О дополнительных мерах по развитию газификации РФ»; от 3 апреля 1997 г. № 389 «О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий»; от 3 апреля 1997 г. № 390 «О мерах по совершенствованию порядка формирования инвестиционных ресурсов в электроэнергетике и государственному контролю за их использованием» и другие. Федеральные органы исполнительной власти по регулированию естественных монополий также могут издавать нормативные подзаконные акты в рассматриваемой области. Среди них можно назвать, например, Положение о Реестре субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль

(утверждено решением Правления Федеральной энергетической комиссии РФ от 22 августа 1997 г. № 103)¹.

Особо следует упомянуть международно-правовые документы, в частности вступившие в Российской Федерации в силу с 1 августа 1995 года — Устав Международного союза электросвязи и Конвенцию Международного союза электросвязи¹.

Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно регулировать деятельность естественных монополистов в тех сферах, которые не входят в предмет исключительного ведения Российской Федерации или в предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 71–72, п. 4 ст. 76 Конституции РФ). Субъекты Российской Федерации также имеют право осуществлять регулирование формирования и применения цен (тарифов) в соответствующих областях экономики. Так, Правительство Москвы, в соответствии с постановлением от 27 октября 1995 г. № 893–ПП «О совершенствовании ценовой и тарифной политики в городе Москве» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Москвы от 25 июня 1996 г. № 552–ПП), утвердило концепцию ценовой политики на территории Москвы и образовало Региональную межведомственную комиссию по ценовой и налоговой политике. Председателю указанной комиссии предоставлено право принимать решения по ценам и тарифам, относящимся к компетенции Правительства Москвы.

Муниципальные образования также могут влиять на деятельность локальных естественных монополистов, поскольку согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в их ведении находятся такие вопросы местного значения, как владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации; организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом; организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи. К области местного значения, касающейся естественных монополистов, законами субъектов Российской Федерации могут быть отнесены иные вопросы их деятельности. Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 132 Конституции РФ и п. 1, 4 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в сфере деятельности субъектов естественных монополий, но исключительно на основании федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Все это не исключает применения единых принципов ценового воздействия на субъектов естественных монополий на всей территории Российской Федерации. Тем более что экономическая сущность естественных монополий универсальна. Поэтому, рассматривая законодательство о ценовом регулировании естественных монополистов, следует

констатировать, что назрела необходимость принятия специального федерального закона об основах ценовой политики, закрепляющего ключевые принципы государственного регулирования и порядка формирования цен (тарифов). Предмет регулирования этого закона будет неизбежно пересекаться со сферой применения действующего Закона о естественных монополиях, т.к. основной областью применения регулируемых цен являются именно товарные рынки естественных монополий (федеральные, региональные и местные). Поэтому в случае разработки указанного проекта закона предстоит скоординировать его с существующим законодательством о естественных монополиях.

ПРИМЕНЕНИЕ РЕГУЛИРУЕМЫХ ЦЕН

Объектом ценового регулирования является деятельность субъектов естественных монополий по формированию и применению цен (тарифов). К субъектам естественных монополий относятся хозяйствующие субъекты (юридические лица), занятые производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии, т.е. в следующих сферах: 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. В иных отраслях экономики применение ценового регулирования запрещено.

Однако существует два вида исключений из данного запрета. Ценовое регулирование может применяться: 1) в случаях, прямо установленных федеральными законами; 2) по отношению к сферам естественных монополий, которые не находятся в исключительном ведении Российской Федерации либо в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (например, водоснабжение).

Типичным примером локальных естественных монополий являются сферы жилищно-коммунального хозяйства. В них органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют контроль за установлением коммунальных тарифов путем введения оценки объективности расчета затрат предприятий — естественных монополистов и прибыли для формирования цен, участвуют в работе региональных энергетических комиссий совместно с антимонопольными органами, организациями по защите прав потребителей, органами самоуправления жилищным фондом при установлении тарифов для коммунальных организаций. Жесткий контроль со стороны органов местного самоуправления должен гарантировать недопустимость включения в структуру тарифов необоснованных затрат, связанных с монопольным положением жилищно-коммунальных организаций (завышенные административные издержки, потери в сетях, применение неэффективных технологий).

Субъекты естественных монополий, в отношении которых осуществляется государственное регулирование, включаются в соответствующий реестр. В соответствии со ст. 3 — 4, 10 Закона о естественных монополиях, реестр субъектов естественных монополий имеет декларативное (инфор-

мационное) значение и является открытым информационным средством наблюдения за включенными в него хозяйствующими субъектами и ценообразованием на их продукцию⁴. Основной и единственный критерий для отнесения того или иного субъекта к естественным монополистам — это наличие совокупности признаков, содержащихся в определении понятий «естественная монополия» и «субъект естественной монополии» (ст. 3 Закона о естественных монополиях), а не формальный факт внесения в реестр. Например, в соответствии с решением Правления Федеральной энергетической комиссии РФ от 22 августа 1997 г. № 103, утверждено Положение о реестре субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль (далее — Реестр). Решение о внесении субъектов естественных монополий в Реестр и исключении из него принимается Правлением Федеральной энергетической комиссии России. Основанием для внесения в Реестр и исключения из него указанных предприятий являются анализ соответствующего товарного рынка и деятельности на нем монополиста, а также заявления потребителей его продукции (услуг), других заинтересованных организаций или самого субъекта естественной монополии.

По существу, правовое содержание ценового регулирования субъектов естественных монополий сводится к возложению на них дополнительных обязанностей применять регулируемые уполномоченными органами цены (тарифы). Субъекты естественных монополий используют затратные методы ценообразования, обеспечивающие расчет цены реализации товаров (услуг) посредством прибавления к издержкам конкретной величины (в частности, метод «издержки плюс»). В связи с этим регулирующие органы должны установить такую цену, которая бы обеспечила обоснованную прибыль сверх издержек производства. Учитывая эти обстоятельства, в ст. 6 Закона о естественных монополиях предусмотрено применение двух основных способов ценового регулирования:

установление фиксированной величины цены (тарифа);
определение (установление) предельного уровня цены (тарифа), максимума надбавок или коэффициентов к фиксированным ценам.

Важной проблемой является государственный контроль за издержками производства субъектов естественных монополий, которые не заинтересованы в их сдерживании, инвестициями этих субъектов и перекрестным субсидированием (финансирование убыточных видов деятельности за счет прибыльных). Поэтому в Закон о естественных монополиях введены особые меры государственного контроля за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий (ст. 7). Контроль касается финансовых результатов хозяйственной деятельности монополистов и является средством обеспечения эффективности ценового регулирования и интересов потребителей. В этих целях, в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. № 389 и от 26 сентября 1997 г. № 1231, предполагается, например, устанавливать тарифы на электрическую энергию для населения не ниже расчетной средней себестоимости производ-

ства, передачи и распределения электрической энергии в регионе для всех потребителей и проиндексировать тарифы на пассажирские перевозки дальнего следования. Кроме того, согласно постановлению Правительства от 3 апреля 1997 г. № 390 «О мерах по совершенствованию порядка формирования инвестиционных ресурсов в электроэнергетике и государственному контролю за их использованием», изменен порядок формирования состава затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), входящих в себестоимость продукции (работ, услуг) акционерных обществ энергетики и электрификации, тепловых и гидравлических электростанций. В частности, изменения касаются отчислений для формирования целевых инвестиционных средств этих организаций.

Субъект естественной монополии, как и любой другой хозяйствующий субъект, может осуществлять виды деятельности, которые не подлежат регулированию, и тем самым применять на выпускаемую продукцию (услуги) свободные цены. В этом случае контроль за тем, чтобы такой субъект не злоупотреблял своим доминирующим положением на рынке и не устанавливал монополично низкие (высокие) цены, ведется в соответствии с Законом РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

ОРГАНЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ИХ ПОЛНОМОЧИЯ

Для контроля за деятельностью субъектов естественных монополий образуются федеральные органы исполнительной власти по регулированию естественных монополий (далее — органы регулирования естественных монополий) в порядке, установленном для федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями от 22 августа и 6 сентября 1996 года) федеральные органы исполнительной власти по регулированию естественных монополий действуют в форме федеральных служб, осуществляющих специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные и регулирующие) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы России. Так, в настоящее время образованы и действуют:

1) Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи (ФСЕМС России) — в соответствии с Указом Президента РФ от 25 января 1996 г. № 96 «О Федеральной службе Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи» и постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. № 1343 «Об утверждении Положения о Федеральной службе России по регулированию естественных монополий в области связи». Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи является федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий в сфере услуг общедоступной электрической и почтовой связи;

2) Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте

(ФСЕМТ России) — в соответствии с Указом Президента РФ от 26 февраля 1996 г. № 276 «О Федеральной службе Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте» и постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. № 1202 «Об утверждении Положения о Федеральной службе России по регулированию естественных монополий на транспорте». Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте является федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий в сферах осуществления железнодорожных перевозок и услуг транспортных терминалов, портов и аэропортов;

3) Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации и региональные энергетические комиссии субъектов РФ — в соответствии с Федеральным законом от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», Указом Президента РФ от 29 ноября 1995 г. № 1194 «О Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации» (с изменениями от 9 июля 1997 года) и постановлением Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 960 «Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации».

Органы регулирования естественных монополий вправе создавать территориальные органы и наделять их полномочиями в пределах своей компетенции.

Органы регулирования естественных монополий наделяются полномочиями, которые позволяют им осуществлять свои организационные, контрольные и репрессивные функции. Они вправе принимать решения об использовании методов регулирования, контролировать их реализацию и применять меры юридической ответственности к нарушителям Закона о естественных монополиях. Перечень полномочий органов регулирования не исчерпывается лишь теми, которые обозначены в ст. 11 Закона о естественных монополиях, и может быть дополнен другими федеральными законами. Например, помимо осуществления полномочий, предусмотренных Законом о естественных монополиях, в соответствии со ст. 11 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» Федеральная энергетическая комиссия вправе устанавливать нормативы формирования средств (размера средств), предназначенных для финансирования деятельности и развития Единой энергетической системы России и организации функционирования федерального (общероссийского) оптового рынка электрической энергии (мощности), а также разрабатывать и утверждать единую систему классификации и учета затрат энергоснабжающих организаций. Что касается компетенции региональных энергетических комиссий (ст. 12), то перечень их полномочий не является исчерпывающим.

Орган регулирования естественной монополии принимает решение о применении методов регулирования на основе анализа деятельности монополистов с учетом их стимулирующей роли в повышении качества производимых (реализуемых) товаров и в удовлетворении спроса на них. При этом оценивается обоснованность затрат и принима-

ются во внимание как внутренние (издержки), так и внешние (налоги, характеристики спроса, государственные дотации) факторы хозяйственной деятельности субъектов естественных монополий (п.1 ст. 12 Закона о естественных монополиях).

Решения по всем вопросам, касающимся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъектов естественных монополий, принимаются большинством голосов членов правления соответствующего органа регулирования естественной монополии.

Вопросы, касающиеся введения, изменения или прекращения регулирования деятельности субъекта естественной монополии, могут быть рассмотрены на основании предложений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, общественных организаций потребителей, их ассоциаций и союзов, хозяйствующих субъектов. Для всестороннего рассмотрения вопроса о методах регулирования орган, принимающий решение, обязан учитывать доводы субъекта естественной монополии.

Решения о введении, изменении или прекращении регулирования либо об отказе от внесенному предложению принимаются правлением соответствующего органа регулирования естественной монополии не позднее шести месяцев со дня поступления предложения. При этом отказ или частичный отказ от принятия внесенного предложения должен быть мотивирован.

Важной гарантией эффективности деятельности органов регулирования служит их финансовая и организационная независимость. Их организационная независимость основывается на четком определении полномочий. Кроме того, существует особый порядок назначения на должность и освобождения от должности руководителей рассматриваемых органов — Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Правление регулирующих служб формируется Правительством РФ сроком не менее чем на четыре года. К организационной независимости следует отнести также исчерпывающий перечень оснований для ликвидации органов регулирования, закрепленный в п. 5 ст. 9 Закона о естественных монополиях.

В соответствии со ст. 26 Закона о естественных монополиях, федеральные органы регулирования естественных монополий формируются в пределах расходов, предусмотренных бюджетом на содержание государственного аппарата. Недостаточное финансирование таких служб может поставить преграды на пути реализации законодательства о естественных монополиях. Выход в том, чтобы средства на содержание служб регулирования предусматривались в федеральном бюджете отдельной строкой, как это имеет место в случае с антимонопольными органами. Тем не менее до сих пор финансовая независимость регулирующих органов практически отсутствует⁵.

С целью обеспечения эффективности регулирования и предупреждения коррупции целесообразно законодательно запретить освобожденным от должности членам правления занимать оплачиваемые должности в органах управления подконтрольных хозяйствующих субъектов. Кроме

того, необходимо предусмотреть правовой механизм, предотвращающий «захват» органов регулирования руководящими работниками субъектов естественных монополий. В настоящее время такие запреты и эффективные механизмы в Законе о естественных монополиях и в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ» отсутствуют.

Федеральные органы регулирования вправе издавать нормативные акты в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009). Запрещено издание этих актов в виде писем и телеграмм, а также структурными подразделениями и территориальными органами. Подлежащие государственной регистрации нормативные акты не применяются до их регистрации и официального опубликования.

Специальные регулирующие структуры создаются также в субъектах Российской Федерации. Например, в Москве государственный контроль за соблюдением порядка применения цен и тарифов субъектов естественной монополии обеспечивается в соответствии с Законом города Москвы от 26 февраля 1997 года № 3 «О государственном контроле за соблюдением порядка применения регулируемых цен и тарифов, цен и тарифов субъектов естественной монополии» и Положением о порядке применения экономических санкций за нарушение порядка применения цен и тарифов и условий, их ограничивающих (утверждено постановлением Правительства Москвы от 26 августа 1997 года № 651 «О совершенствовании контроля за соблюдением дисциплины цен»). Контролирующим органом выступает Государственная инспекция цен Москвы и ее территориальные подразделения, которые имеют право проверять субъекты предпринимательской деятельности, давать им обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений порядка применения цен и тарифов, принимать и исполнять решения о применении предусмотренных законодательством мер государственного принуждения и осуществлять иные полномочия согласно федеральным законам и законам города Москвы. В свою очередь, предприниматели обязаны предоставлять органам ценового контроля необходимую информацию и выполнять их законные предписания в срок. Упомянутые нормативные правовые акты устанавливают порядок исчисления сумм, полученных в результате нарушения дисциплины цен, и порядок применения санкций за эти нарушения.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Закон о естественных монополиях предусматривает различные санкции за нарушение его запретов. Нарушитель в соответствии с решениями (предписаниями) органов регулирования обязан: 1) прекратить нарушения Закона о естественных монополиях и (или) устранить их последствия; 2) восстановить первоначальное положение или совершить иные действия, указанные в решении (предписании); 3) отменить или изменить акт, не соответствующий Феде-

ральному закону о естественных монополиях; 4) заключить договор с потребителем, подлежащий обязательному исполнению; 5) внести изменения в договор с потребителем; 6) уплатить штраф; 7) возместить причиненные убытки; 8) перечислить в федеральный бюджет прибыль, полученную им в результате нарушения, в срок, установленный решением органа регулирования естественной монополии.

Традиционной и универсальной гражданско-правовой санкцией является возмещение потерпевшему лицу убытков, причиненных в результате нарушения Закона о естественных монополиях (в том числе от завышения цен). Убытки возмещаются в соответствии со ст. 15–16 ГК РФ, ст. 17, 20 Закона о естественных монополиях: 1) субъектом естественной монополии; 2) органом регулирования естественной монополии. При этом потерпевший вправе требовать возмещения не только фактически понесенных расходов, но и тех расходов, которые он должен будет произвести для восстановления нарушенного права. В соответствии с п. 4 ст. 445 ГК РФ причиненные убытки подлежат возмещению также в том случае, если субъект естественной монополии необоснованно уклоняется от заключения договора. Возмещение убытков осуществляется исключительно в судебном порядке. В таком же порядке рассматриваются требования о понуждении заключить договор или разногласия по условиям договора (ст. 445–446 ГК РФ).

Судебный контроль является одним из важнейших способов обеспечения законности в сфере естественных монополий. Однако органы регулирования, осуществляющие административный контроль, не являются пассивными наблюдателями, и для пресечения нарушений Закона о естественных монополиях им предоставлены важные полномочия. Во-первых, они наделены правом обращаться в суд с иском, а также участвовать в рассмотрении в суде дел, связанных с применением или нарушением Закона о естественных монополиях. Во-вторых, эти органы направляют субъектам естественных монополий, органам исполнительной власти и местного самоуправления обязательные для исполнения предписания. Естественным монополистам адресуются предписания, содержащие требования о прекращении нарушений Закона о естественных монополиях, в том числе об устранении их последствий, о заключении договоров с потребителями, подлежащими обязательному исполнению, о внесении в федеральный бюджет прибыли, полученной ими в результате противоправных действий. Органам исполнительной власти и местного самоуправления направляются предписания об отмене или об изменении принятых ими актов (ненормативных и в случаях, предусмотренных федеральным законом, — нормативных), не соответствующих Закону о естественных монополиях, и (или) о прекращении его нарушений. Однако регулирующие органы не могут признать такие акты недействительными, т.к. этот вопрос входит в компетенцию суда (ст. 12–13 ГК РФ). Как разъяснили Пленум Верховного Суда РФ и Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса РФ», если суд установит, что оспариваемый акт не

соответствует закону или иным правовым актам и ограничивает права и законные интересы гражданина или юридического лица, то в соответствии с ГК РФ он может признать такой акт недействительным⁶.

В виде штрафа субъекты естественных монополий несут ответственность за следующие нарушения:

- 1) завышение цен (тарифов), установленных органом регулирования естественной монополии;
- 2) неисполнение решения (предписания), выданного органом регулирования естественной монополии в соответствии со статьей 11 Закона о естественных монополиях;
- 3) представление органу регулирования естественной монополии недостоверных сведений;
- 4) непредставление органу регулирования естественной монополии уведомления, предусмотренного Законом о естественных монополиях;
- 5) непредставление в срок по требованию органа регулирования естественной монополии документов или иной информации, необходимой для осуществления его деятельности.

Взыскание штрафа применяется наряду с другими мерами реагирования, указанными в ст. 15 Закона о естественных монополиях.

Руководители субъектов естественных монополий, должностные лица органов исполнительной власти и органов местного самоуправления несут административную ответственность в виде предупреждения или штрафа за:

- 1) неисполнение в срок решения (предписания) органа регулирования естественной монополии;
- 2) непредставление документов или иной информации, затребованных органом регулирования естественной монополии, либо представление заведомо недостоверных сведений.

В связи с анализом административной ответственности необходимо также упомянуть ст. 146⁶ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, предусматривающую взыскание штрафа за завышение государственных регулируемых цен (тарифов) на продукцию (товары, услуги), предельных цен (тарифов), установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам) или иное нарушение государственной дисциплины цен.

Административную ответственность в виде штрафа несут также должностные лица органов регулирования естественных монополий за нарушение Закона о естественных монополиях, в том числе за разглашение сведений, составляющих коммерческую тайну.

Сложнее обстоит дело с применением мер уголовной ответственности. Дело в том, что субъекты естественной монополии по регулируемым видам деятельности не применяют свободные цены, и, следовательно, их руководители не могут нести уголовную ответственность за установление и поддержание монопольно высоких (низких) тарифов. Но именно за это деяние предусмотрена ответственность в ст. 178 УК России. Данное обстоятельство обоснованно порождает вопрос: почему законодатель объявляет общественно опасным и уголовно наказуемым установление монопольных цен и не делает этого в отношении за-

вышения цен (тарифов), установленных для субъектов естественной монополии? Думается, что естественным монополиям также необходимо уделить внимание в Уголовном кодексе России и включить в него статью об уголовной ответственности за завышение цен (тарифов), установленных органами регулирования естественных монополий, и другие общественно опасные нарушения законодательства о естественных монополиях, причинившие крупный ущерб.

Следует также отметить, что в соответствии с Указом Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» к предприятиям и организациям, нарушившим нормы законодательства о государственном регулировании цен (тарифов), применяются санкции в виде взыскания всей суммы излишне полученной выручки и штрафа в таком же размере, а при повторном нарушении — штрафа в двойном размере. Но применительно к субъектам естественных монополий, действующим на федеральных товарных рынках, приоритет имеют нормы Закона о естественных монополиях.

За установление монополично высоких (низких) цен хозяйствующими субъектами (группами лиц), занимающими доминирующее положение на рынке, а также за иное противоправное манипулирование ценами, т.е. за осуществление монополистической деятельности (ст. 5 — 6 Закона о конкуренции) нарушители несут ответственность в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации (ст. 22 — 26 Закона о конкуренции).

Обзор мер юридической ответственности в сфере деятельности субъектов естественных монополий будет неполным без упоминания о законодательстве субъектов Российской Федерации.

Например, в Москве соблюдение порядка применения регулируемых цен и тарифов субъектов естественной монополии, признанных таковыми законодательством Российской Федерации и города Москвы, контролируется на основе Закона города Москвы от 26 февраля 1997 г. № 3, постановления Правительства Москвы от 27 октября 1995 г. № 893 —ПП «О совершенствовании ценовой и тарифной политики в городе Москве» и постановления Правительства Москвы от 26 августа 1997 г. № 651 «О совершенствовании контроля за соблюдением дисциплины цен».

В соответствии с Законом от 26 февраля 1997 г. конституируются различные меры государственного принуждения, применяемые за нарушение порядка установления и применения регулируемых цен и тарифов, цен и тарифов субъектов естественных монополий.

Во-первых, в процессе государственного ценового регулирования применяется такое правовое средство, как предписание. Основаниями для выдачи предписаний являются непредставление в срок надлежащей информации или предоставление заведомо ложной информации и невыполнение требований органов контроля цен о прекращении нарушений порядка применения цен и тарифов. Предписания

уполномоченных органов исполняются нарушителями в срок, предусмотренный предписаниями, но не позднее 30 дней со дня их получения.

Во-вторых, в рассматриваемом Законе города Москвы устанавливаются специальные меры ответственности за нарушение порядка применения цен и тарифов.

Нарушения порядка применения регулируемых цен и тарифов, запрещенные упомянутым выше Законом города Москвы, можно классифицировать следующим образом:

1) несоблюдение установленных цен (тарифов) или их предельных величин, а также размеров надбавок (наценок) к ценам и скидок (например, завышение регулируемых уполномоченными государственными органами цен);

2) нарушение порядка формирования стоимости продукции (например, включение предпринимателями цены на продукцию, товары и услуги которых регулируются государством, в себестоимость продукции отчислений, не предусмотренных законодательством);

3) ценовая дискриминация (установление разного уровня цен и тарифов на однородную продукцию организациями, противоречащее правилам о публичном договоре (ст. 426 ГК РФ);

4) нецелевое использование финансовых средств, предназначенных для формирования цен и тарифов (например, нецелевое применение налоговых кредитов).

Субъекты предпринимательской деятельности и организации, допустившие указанные выше нарушения Закона города Москвы от 26 февраля 1997 г. № 3, обязаны, согласно решению уполномоченных органов, перечислить в доход бюджета неосновательно полученные или сбереженные за счет другого лица денежные средства и суммы штрафа в таком же размере. При повторном нарушении взысканию в беспорядном порядке подлежат суммы штрафа в двойном размере. Суммы неосновательно полученных или сбереженных денежных средств и штрафов зачисляются равными долями в доход федерального бюджета и бюджета города Москвы.

Примечания

¹ Госкомстат РФ. Социально-экономическое положение России. М., 1997, с. 158.

² Финансовая Россия, 1997, № 35.

³ Собрание законодательства РФ, 1996, № 48, ст. 5370. Устав и Конвенция ратифицированы Федеральным Собранием (Федеральный закон от 30 марта 1995 года № 37-ФЗ. Собрание законодательства РФ, 1995, № 14, ст. 1211).

⁴ Аналогичные функции выполняет Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более 35 процентов, формируемый в соответствии с антимонопольным законодательством РФ. См. Постановление Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 154 (Собрание законодательства РФ, 1996, № 9, ст. 806).

⁵ См. «Известия», 1997, № 23.

⁶ Сборник постановлений Пленума Верховного Суда РФ. 1961 — 1996. М., 1997, с. 177.