

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

**Перспективы отмены государственного
регулирования тарифов
естественных монополий**



Авторы: д-р экон. наук И.А. Николаев
С.В. Ефимов

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: fbk@fbk.ru

© ФБК, Департамент стратегического анализа, 2005

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ ТАРИФОВ	6
2. ПРЯМОЕ И ОПОСРЕДОВАННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ.....	14
3. ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЫНОЧНОГО СПОСОБОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ.....	17
4. ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ...	21
5. ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ РЫНОЧНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ	27
ВЫВОДЫ.....	29
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	30
Приложение 1. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ	30
Приложение 2. ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В РОССИИ	32
Приложение 3. ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕФОРМИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ	35
Приложение 4. ЭФФЕКТ ИНСТИТУТА СУДОВ ПРИСЯЖНЫХ.....	38

Введение

Существует твердая убежденность в необходимости государственного регулирования тарифов естественных монополий. Применение госрегулирования считается оправданным в тех случаях, когда определенный товар (услуга) производится единственным экономическим субъектом при условии, что конкуренция между аналогичными предприятиями неэффективна по технологическим или экономическим причинам, и рост объема производства единственного субъекта сопровождается снижением удельных издержек.

Однако концентрация производства и возможность диктовать свои условия рынку зачастую способствуют злоупотреблению монополистом своим положением. Принято считать, что факты злоупотребления сводятся к завышению цен на свою продукцию, завышению издержек в случае государственного регулирования тарифов и дискриминации по отношению к другим субъектам рынка. При этом подобные злоупотребления зачастую чрезвычайно трудно распознать извне в силу того, что реальное положение дел монополиста является, как правило, тщательно скрываемой информацией (проблема асимметрии информации).

По изложенным выше причинам, необходимость государственного регулирования тарифов не ставилась и не ставится под сомнение. При этом часто забывается, что **ценовое регулирование является**, в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 143-ФЗ «О естественных монополиях», **только одним из методов регулирования деятельности субъектов естественных монополий. Причем обязательность применения этого метода законодательно не закреплена, он только может применяться.** Это также является дополнительным основанием для анализа государственного регулирования тарифов естественных монополий.

Государство часто идет по пути прямого регулирования цен на услуги естественных монополий, основными задачами которого являются:

- достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара;
- определение структуры тарифов на основе принципов справедливого и эффективного отнесения издержек на тарифы для различных потребителей;
- стимулирование естественных монополий к сокращению издержек и излишней занятости;
- использование возможностей ценовых механизмов регулирования при проведении стабилизирующей макроэкономической политики.

Однако само по себе прямое регулирование тарифов вовсе не означает, что государственная политика в области естественных монополий осуществляется эффективно. Выводы можно сделать только после анализа ряда факторов. В частности, необходимо проанализировать динамику тарифов, действующее законодательство, а также мировой опыт, с тем, чтобы оценить сходства и различия в подходах регулирования деятельности естественных монополий и достигнутых результатах. В случае выявления

негативных тенденций подход к проблеме регулирования тарифов на услуги естественных монополий следует менять.

В России цены на продукцию естественных монополий регулировались государством на протяжении всего периода рыночных преобразований. Таким образом, уже сейчас можно провести анализ тенденций, которые сложились в секторах естественных монополий в период прямого государственного регулирования тарифов.

1. Сравнительная динамика изменения тарифов

Динамика изменения тарифов естественных монополий на протяжении 1991-2004 годов, на первый взгляд, не дает четкого, однозначного представления о темпах их прироста по сравнению с другими отраслями экономики (Табл. 1). Рост цен на продукцию естественных монополий в 1991-2004 гг. был следующим: индекс цен на электроэнергию – 81 101,26 раза, на железнодорожные грузоперевозки – 51 029,42 раз, на естественный газ – 31 108,73 раз. Индекс цен производителей промышленной продукции за этот период вырос в 70 073,81 раза. Таким образом, из всех естественных монополий лишь рост тарифов на электроэнергию превысил средний показатель по экономике, который составил 70 373,81 раз. Показатели других отраслей также неоднородны. Больше всех выросли цены в топливной промышленности – в 164 971,92 раза, а меньше всего в легкой промышленности – в 21 630,25 раз. То есть разрыв между наиболее «дорогой» и «дешевой» отраслями составил более 7,5 раз.

Тем не менее, можно сделать вывод о том, что **несмотря на все усилия по проведению жесткой ограничительной тарифной политики по отношению к естественным монополиям, рост тарифов в них был в 1991-2004 гг. в целом не меньший по сравнению с отраслями рыночного тарифообразования.**

Следует обратить внимание на то, что анализ сравнительной динамики тарифов естественных монополий можно детализировать, если учесть, что на данном временном промежутке были периоды, искажающие общую картину: это 1991-1992 годы и 1997-1999 гг. Это годы кризисов. Учитывая тот факт, что политика в области тарифов естественных монополий имеет ярко выраженный социальный аспект, в определенных ситуациях государство вынуждено было поступиться идеями коммерческой выгоды с целью недопущения социального коллапса.

Кроме того, 1991 год не очень интересен для сравнительного анализа по причине того, что регулируемые со стороны государства тогда еще были цены (тарифы) на продукцию всех отраслей. Во всяком случае, для государства это был последний год, когда пусть и во многом формально, оно продолжало определять тарифы и цены во всех отраслях экономики.

Таблица 1. Темпы роста цен на продукцию базовых отраслей экономики в 1991-2004 гг. (в разгах к предыдущему периоду)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	за 1991-2004 гг.
Индекс потребительских цен	2,6	26,1	9,4	3,2	2,3	1,22	1,11	1,84	1,37	1,20	1,19	1,15	1,12	1,11	32590,34
Индекс цен производителей промышленной продукции	3,4	33,8	10,0	3,3	2,7	1,26	1,08	1,23	1,67	1,32	1,11	1,17	1,13	1,28	70373,81
Индекс цен на электроэнергию	2	59,9	13,8	3,2	3,0	1,35	1,09	1,03	1,14	1,40	1,30	1,27	1,14	1,12	81101,26
Индекс цен на естественный газ	1,9	13,2	9,2	3,9	2,6	2,27	1,00	1,11	1,22	1,63	1,42	1,30	1,20	1,20*	31108,73
Индекс цен на железнодорожные грузоперевозки	1,88	37,4	19,2	4,0	2,4	1,30	1,01	0,81	1,10	1,69	1,34	1,20	1,13	1,12*	51029,42
Топливная промышленность	2,3	92,7	7,3	3	2,9	1,40	1,11	1,01	2,35	1,55	1,02	1,24	1,01	1,65	164971,92
Черная металлургия	3,4	36,2	11,9	3,4	2,9	1,16	1,01	1,12	1,89	1,29	1,04	1,23	1,29	1,64	124113,07
Цветная металлургия	3,3	52,2	6,6	4	2,2	1,12	1,03	1,76	2,16	1,09	0,89	1,30	1,27	1,14	80488,69
Химическая промышленность	2,7	38,9	9,5	3,6	2,7	1,18	1,05	1,26	1,44	1,27	1,20	1,08	1,15	1,29	53155,26
Нефтехимическая промышленность	2,5	53,5	7,7	3,6	2,7	1,24	1,11	1,17	1,67	1,36	1,01	1,09	1,11	1,15	51194,82
Машиностроение	3,1	27,5	10,5	3,3	2,8	1,24	1,09	1,29	1,50	1,28	1,17	1,11	1,11	1,15	45445,89
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	3,4	20,2	9,9	3,7	2,7	1,12	1,08	1,43	1,68	1,25	1,08	1,08	1,08	1,11	34041,06,
Промышленность строительных материалов	3,1	28,1	12,5	3,1	2,7	1,34	1,09	1,13	1,37	1,37	1,20	1,17	1,17	1,16	53440,68
Легкая промышленность	4,7	12,6	7,8	3,4	2,6	1,20	1,10	1,44	1,56	1,22	1,11	1,05	1,15	1,07	21630,25
Пищевая промышленность	4,1	27,3	10,7	3,1	2,6	1,22	1,12	1,53	1,63	1,19	1,15	1,06	1,15	1,11	59984,34

• - предельный рост тарифов (цен) в 2004 г., определенный Правительством Российской Федерации

Источник: ФБК, Росстат, Справочно-информационный сборник «Цены и рынок»

В 1992 году ситуация была неоднозначная. Рост цен на электроэнергию был одним из самых высоких – тарифы выросли в 59,9 раза. Напротив, индекс цен на газ был одним из самых низких – 13,2. Только в легкой промышленности в 1992 году был отмечен более низкий индекс роста цен – «всего лишь» 12,6 раз. При этом, несмотря на либерализацию цен, государство не торопилось отказываться от возможности регулирования цен и в других отраслях. В частности, в топливной промышленности, где рост цен в 1992 г. составил 92,7 раз, в течение всего 1992 г. со стороны государства действовали серьезные ограничения в области ценообразования. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 января 1992 г. №12 «Об особенностях регулирования цен на продукцию топливно-энергетического комплекса», кроме прочего, устанавливалось, что:

- поставка энергетических и коксующихся углей, нефти, газа и нефтепродуктов для республиканских государственных нужд предприятиями и объединениями независимо от форм собственности осуществляется по государственным регулируемым ценам, установленным в соответствии с постановлением Правительства РСФСР от 19 декабря 1991 г. №55 «О мерах по либерализации цен»;
- предприятиям и объединениям нефтяной промышленности разрешена свободная реализация по свободным ценам 20% добываемой нефти (при условии выполнения поставок для республиканских государственных нужд нарастающим итогом с начала года), из них 10% для межреспубликанской поставки и 10% для потребителей внутреннего рынка;
- предприятиям и объединениям нефтеперерабатывающей промышленности разрешено реализовывать 10% производимых нефтепродуктов в порядке свободной реализации по свободным ценам на внутреннем рынке, кроме поставок бензина и дизельного топлива населению (при условии выполнения поставок для республиканских государственных нужд нарастающим итогом с начала года);
- предприятиям и объединениям газовой промышленности разрешено свободную реализацию по свободным ценам 20% добываемого газа (при условии выполнения поставок для республиканских государственных нужд нарастающим итогом с начала года).

Часть этих ограничений была снята в мае 1992 года в соответствии с внесенными в данное постановление изменениями. Однако пункт, согласно которому предприятиям и объединениям нефтяной промышленности разрешена свободная реализацию по свободным ценам лишь 20% добываемой нефти (при условии выполнения поставок для республиканских государственных нужд нарастающим итогом с начала года), из них 10% для межреспубликанской поставки и 10% для потребителей внутреннего рынка, действовал вплоть до внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 января 1992 г. №12 «Об особенностях регулирования цен на продукцию топливно-энергетического комплекса» 26 июня 1995 г.

Кроме того, цены регулировались и посредством других нормативных правовых актов. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа

1992 года № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий-монополистов в 1992-1993 годах» для всех предприятий-монополистов устанавливались предельные уровни рентабельности продукции (работ, услуг). А в соответствии с постановлением Правительства РСФСР от 19 декабря 1991 г. №55 «О мерах по либерализации цен» для товаров и услуг, имеющих социальную значимость (это достаточно широкий список), утверждались предельные коэффициенты повышения цен и тарифов.

Нормативная база по госрегулированию тарифов в отраслях естественных монополий в 1992 году только формировалась, причем с разной скоростью и разной глубиной проработки. Первым документом, устанавливающим условия деятельности монополистов (в том числе естественных монополий), было постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий-монополистов в 1992-1993 годах». Следовательно, также можно констатировать и характерную для того времени нормативно-правовую непроработанность данного вопроса.

Таким образом, по совокупности причин (кризис, 1991 г. – последний год всеобщего тарифного госрегулирования, неоднозначность динамики в 1992 г.) 1991-1992 гг. предлагается не учитывать в сравнительном анализе динамики тарифов естественных монополий.

Также специально рассмотреть для корректности анализа предлагается 1997-1999 гг. В 1997-1998 гг. жесткая ограничительная тарифная политика по отношению к естественным монополиям стала одним из «коньков» правительства «младореформаторов».

К сожалению, «перегиб» ее заключался в том, что экономические основания такой политики стали подменяться внеэкономическими. Особенно наглядно это видно на примере железнодорожного транспорта. Индекс цен на железнодорожные грузоперевозки в 1998 году составил всего 0,81, при том, что индекс цен производителей промышленной продукции равнялся 1,23. С точки зрения экономики подобные инициативы тогдашнего руководства МПС России (а именно оно инициировало снижение тарифов) не выдерживали никакой критики.

Таковыми же внеэкономическими были причины того, что годом ранее (1997 год) ни на процент не выросли цены на газ. Разница лишь в том, такой результат был обеспечен вопреки желанию монополии. Так что это вполне можно назвать «внеэкономическим принуждением».

В 1999 году правительству удалось «зажать» тарифы естественных монополий. В этих отраслях индексы роста цен были значительно ниже по сравнению с отраслями рыночного тарифообразования: цены выросли от 10% в железнодорожной отрасли, до 22% - в газовой. Правительство в то время стремилось «сбить» инфляцию, вызванную последствиями кризиса 1998 года. Опасения высокой инфляции были более чем обоснованными, потому что общий прирост цен производителей промышленной продукции составил 67%, а в топливной промышленности цены в 1999 году выросли и вовсе на 135%.

Однако уже в 2000 году монополисты «взяли свое». Нет, государство не отказывалось от политики тарифного сдерживания, однако и оно не могло не понимать, что для монополий должно наступить время компенсационного роста тарифов. Оно и наступило: цены на электроэнергию выросли на 40%, на газ – на 63%, на железнодорожные грузоперевозки – и вовсе на 69%. Для сравнения, в среднем рост цен в других отраслях составил в 2000 году 20-30% (за исключением топливной промышленности, где цены выросли на 55%).

Таким образом, в 1997-2000 гг. тарифы естественных монополий сначала более чем сдерживались, потом это сдерживание было компенсировано. Получается, что данный временный промежуток не должен, в целом, исказить картину 1993-2004 гг.

При сравнительном анализе динамики цен в отраслях промышленности в 1993-2004 гг. (Табл.2) выясняется, что цены в отраслях естественных монополий росли в целом более высокими темпами по сравнению с другими отраслями. Абсолютное первенство принадлежит газовой отрасли, индекс роста цен составил в 1993-2004 гг. 1240,38. Далее идут железнодорожные грузоперевозки с показателем 726,53 и электроэнергия – 676,97. Из всех других отраслей сопоставимой по темпам роста цен оказалась только черная металлургия – 1008,39, и топливная промышленность – 778,44. Общий же индекс цен производителей промышленной продукции составил 612,37.

Таким образом, вывод следующий: **несмотря на госрегулирование тарифов отраслей естественных монополий, основной целью которого является их сдерживание, в этих отраслях наблюдался в целом более высокий ценовой рост по сравнению с отраслями, где применяется рыночное тарифообразование.** Тогда закономерно встает вопрос об эффективности и целесообразности государственного регулирования тарифов естественных монополий.

Таблица 2. Темпы роста цен на продукцию базовых отраслей экономики в 1993-2004 гг. (в разгах к предыдущему периоду)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	за 1993 - 2004 гг.
Индекс потребительских цен	9,4	3,2	2,3	1,22	1,11	1,84	1,37	1,20	1,19	1,15	1,12	1,11	480,26
Индекс цен производителей промышленной продукции	10,0	3,3	2,7	1,26	1,08	1,23	1,67	1,32	1,11	1,17	1,13	1,28	612,37
Индекс цен на электроэнергию	13,8	3,2	3,0	1,35	1,09	1,03	1,14	1,40	1,30	1,27	1,14	1,12	676,97
Индекс цен на естественный газ	9,2	3,9	2,6	2,27	1,00	1,11	1,22	1,63	1,42	1,30	1,20	1,20*	1240,38
Индекс цен на железнодорожные грузоперевозки	19,2	4,0	2,4	1,30	1,01	0,81	1,10	1,69	1,34	1,20	1,13	1,12*	726,53
Топливная промышленность	7,3	3	2,9	1,40	1,11	1,01	2,35	1,55	1,02	1,24	1,01	1,65	773,75
Черная металлургия	11,9	3,4	2,9	1,16	1,01	1,12	1,89	1,29	1,04	1,23	1,29	1,64	1008,39
Цветная металлургия	6,6	4	2,2	1,12	1,03	1,76	2,16	1,09	0,89	1,30	1,27	1,14	467,25
Химическая промышленность	9,5	3,6	2,7	1,18	1,05	1,26	1,44	1,27	1,20	1,08	1,15	1,29	505,91
Нефтехимическая промышленность	7,7	3,6	2,7	1,24	1,11	1,17	1,67	1,36	1,01	1,09	1,11	1,15	382,76
Машиностроение	10,5	3,3	2,8	1,24	1,09	1,29	1,50	1,28	1,17	1,11	1,11	1,15	533,09
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	9,9	3,7	2,7	1,12	1,08	1,43	1,68	1,25	1,08	1,08	1,08	1,11	495,65
Промышленность строительных материалов	12,5	3,1	2,7	1,34	1,09	1,13	1,37	1,37	1,20	1,17	1,17	1,16	613,49
Легкая промышленность	7,8	3,4	2,6	1,20	1,10	1,44	1,56	1,22	1,11	1,05	1,15	1,08	365,25
Пищевая промышленность	10,7	3,1	2,6	1,22	1,12	1,53	1,63	1,19	1,15	1,06	1,15	1,11	535,91

• - предельный рост тарифов (цен) в 2004 г., определенный Правительством Российской Федерации

Источник: ФБК, Росстат, Справочно-информационный сборник «Цены и рынок»

Прогнозные показатели роста тарифов на услуги естественных монополий также не изменяют общей картины. Самые высокие темпы роста прогнозируются в газовой промышленности (табл. 3). В 2005 г. предельные параметры повышения цен на газ составят 23%. В 2006 г. прогнозируется снижение роста тарифов до 11%, однако при этом инфляция ожидается на уровне 6-7,5%. В электроэнергетике и железнодорожном транспорте рост тарифов будет более скромным, однако и в этих отраслях он будет не ниже прогнозируемого уровня инфляции.

Таблица 3. Прогноз роста цен на продукцию естественных монополий (в % к предыдущему году)

	Прогноз	
	2005	2006
Индекс потребительских цен	8,5	6,0-7,5
Индекс цен на электроэнергию	9,5	7,5
Индекс цен на естественный газ	23,0	11,0
Индекс цен на железнодорожные грузоперевозки	8,5	2,0-7,5

Источник: Минэкономразвития России, ОАО «РЖД»

Безусловно, устанавливая максимальный размер тарифов, государство решает главную задачу – не допускает их увеличения больше, чем считает нужным. А значит, оно контролирует не только экономические, но социальные последствия. Однако устанавливаются тарифы не в одностороннем порядке, а с учетом позиции самих естественных монополий. Они, в свою очередь, постоянно ссылаются на возрастающие внутренние затраты, на изношенность оборудования и на изменение мировой конъюнктуры.

В последнее время в числе аргументов, обосновывающих необходимость повышения тарифов, естественные монополии стали называть и их собственное реформирование (это утверждение верно даже в отношении ОАО «Газпром», о реформировании которого можно говорить с известной долей условности). Аргумент этот достаточно серьезный, потому что реформирование особенно в нашей стране, действительно, дело капиталоемкое.

Свои тарифные заявки монополисты формируют по старому «советскому» принципу: «проси больше – все равно дадут меньше». Так вот этого «меньше», как показывает практика, бывает вполне достаточно. Более того, тарифный рост в отраслях естественных монополий оказывается, как отмечалось выше, более высоким по сравнению с отраслями рыночного тарифообразования.

Нынешняя система тарифообразования, как это ни парадоксально, удовлетворяет обе стороны. Регулятор, получив заявку от предприятия-монополиста, считает «делом чести» снизить запрашиваемую тарифную надбавку. Он это и делает. Однако даже после этого «урезания» тарифы оказываются вполне приемлемыми для монополии, ведь последняя, как уже отмечалось, заранее «закладывается» на подобного

рода корректировки. Все удовлетворены, хотя монополист, конечно, вида не показывает, а тарифы реально оказываются завышенными.

Что касается невозможности реформирования без опережающего повышения тарифов, то необходимо учитывать, что как раз такой опережающий рост способен затормозить все реформы. Если можно «взять» тарифами, то зачем реформироваться? Поэтому реформирование и повышение тарифов должны идти, как минимум, одновременно. Лучше, на самом деле, чтобы реформы даже шли с опережением.

Процедура утверждения федеральными органами исполнительной власти тарифов фактически выводит естественные монополии из-под действия Федерального закона от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». **Ведь даже в случае установления заведомо завышенных тарифов (по сравнению со среднеэкономическими показателями) обвинить естественные монополии в установлении монопольно высоких цен будет невозможно.** Очевидно, что в такой ситуации естественные монополии пытаются любой ценой добиться повышения тарифов на необходимую им величину. Обвинения в отношении естественных монополий, конечно, раздаются. Но формально они – «не по адресу». Правительство приняло решение – оно и должно отвечать.

Анализ динамики тарифов естественных монополий за весь рассматриваемый период наглядно свидетельствует, что государство не в состоянии осуществлять эффективное регулирование тарифов (если под эффективностью понимать более сдержанный их рост). Предпосылок для изменения ситуации пока также нет.

2. Прямое и опосредованное государственное регулирование тарифов

Анализ действующей системы регулирования тарифов естественных монополий показывает, что в настоящее время государство может одновременно реализовывать двухуровневую систему контроля:

- внешний контроль, выраженный в установлении тарифов;
- внутренний, основывающийся на решениях (голосованиях) представителей государства в совете директоров.

Во всех рассматриваемых естественных монополиях представители государства составляют если не 100% в советах директоров (ОАО «РЖД»), то, по крайней мере, удерживают в них большинство. С таким «раскладом» реализовать двухуровневую систему контроля не представляет особого труда. Однако в условиях установленных Правительством РФ тарифов внутренний контроль лишен смысла, и носит скорее теоретический характер.

Таким образом, напрашивается мысль об отмене централизованного установления тарифов и переносе контроля за деятельностью естественных монополий на уровень корпоративного управления, на уровень соблюдения антимонопольного законодательства с точки зрения государственного контроля в целом.

В первую очередь, необходимо отметить, что отмена государственного регулирования тарифов на сегодняшний день не лишит государство возможности регулировать деятельность естественных монополий.

Дело в том, что степень государственного регулирования определяется действующими нормативными правовыми актами и организационной структурой отдельно взятой естественной монополии. Уже к моменту введения в действие Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» исключительно административное воздействие могло применяться только на железнодорожном транспорте, где регулирование отрасли осуществлялось Министерством путей сообщения Российской Федерации. В газовой промышленности и электроэнергетике к этому моменту уже были созданы акционерные общества (соответственно РАО «Газпром» и РАО «ЕЭС России»). 26 декабря 1995 года был принят новый Федеральный закон «Об акционерных обществах», действие которого распространяется, в том числе, и на субъекты естественных монополий, осуществляющих свою деятельность в форме акционерного общества. Кроме того, в рамках реформы железнодорожного транспорта в 2003 году было создано ОАО «РЖД», к которому перешло большинство функций упраздненного МПС.

Правительство РФ, не желая утрачивать полный контроль над деятельностью созданных акционерных обществ, сохраняет большинство голосов в советах директо-

ров компаний, что позволяет оперативно решать большинство вопросов. Так, в соответствии со статьей 65 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» *в компетенцию совета директоров (наблюдательного совета) общества входит решение вопросов общего руководства деятельностью общества, за исключением вопросов, отнесенных настоящим Федеральным законом к компетенции общего собрания акционеров.*

Руководство текущей деятельностью общества осуществляется единоличным исполнительным органом общества или единоличным исполнительным органом общества и коллегиальным исполнительным органом общества. Однако в соответствии со статьей 69 данного Закона совет директоров (наблюдательный совет) общества, если уставом это отнесено к его компетенции, *вправе в любое время принять решение о досрочном прекращении полномочий единоличного исполнительного органа общества (директора, генерального директора), членов коллегиального исполнительного органа общества (правления, дирекции).* То есть, государство, как собственник, может диктовать свою волю на корпоративном уровне управления компании, при этом, не прибегая к административным рычагам.

Однако данный подход охватывает только техническую сторону вопроса, то есть непосредственную возможность государства влиять на принимаемые внутри компании решения.

С теоретической точки зрения этот механизм достаточно противоречив. Известно, что основная задача любой коммерческой компании заключается в максимизации прибыли. В рамках государственного контроля свобода действий управляющих ограничивают лишь законодательные акты, обязательные для исполнения всеми участниками рынка. В такой ситуации все субъекты хозяйственной деятельности находятся в равной ситуации, а акционерам понятна мотивация действий менеджмента.

В условиях же изложенной выше схемы, когда государство проводит в жизнь решения посредством корпоративного управления компанией, принципы рыночной экономики могут быть в значительной степени искажены. Ведь совет директоров компании, в случае превалирования в нем представителей государства, может столкнуться с проблемой конфликта интересов.

В частности, в соответствии с антимонопольным законодательством процедура выявления злоупотребления доминирующим положением, в том числе установлением монопольно высоких цен, включает в себя анализ различного рода признаков. Проведение такого анализа требует большого количества времени. Кроме того, следует учитывать, что даже в случае признания действий менеджмента естественной монополии противоречащими антимонопольному законодательству, нанесенный компанией социальный урон, в первую очередь по малоимущим слоям населения, может быть очень велик. А значит, уже на предварительном этапе руководство монополии должно определить стратегию компании в такой ситуации. Бремя ответственности за принятие решений в пограничных ситуациях ляжет на представителей государства. Таким образом, в спорных ситуациях велика

телей государства. Таким образом, в спорных ситуациях велика вероятность, что решения будут приниматься вопреки интересам акционеров, но в пользу государства, что, естественно, может негативно сказаться на привлекательности компании для потенциальных инвесторов.

Также необходимо учитывать, что представители власти не в состоянии самостоятельно принимать большинство важных решений без согласования их на высшем уровне исполнительной власти. Этот факт подтверждается тем, каковы были ожидания в середине 2004 года годовых собраний акционеров в РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром», когда все ждали решения Правительства РФ по двум ключевым вопросам (о перспективах создания ОГК в РАО «ЕЭС России» и о либерализации рынка акций компании в ОАО «Газпром»).

На самом деле, данный подход носит псевдорыночный характер. Это значит, что отмены государственного регулирования тарифов через принятие соответствующих постановлений правительства, как единственной меры при переходе к рыночному регулированию естественных монополий, оказывается недостаточно. В перспективе **говорить о реальном рыночном контроле за компаниями, занимающими естественно-монопольное положение, можно будет только тогда, когда государство откажется от доминирующего положения в управляющих органах этих компаний.**

Однако доминирование представителей государства в советах директоров как переходная мера при изменении системы контроля может быть достаточно эффективным. При минимальном вмешательстве исполнительной власти в деятельность естественных монополий это позволит не только наблюдать за развитием ситуации, но и оперативно пресекать злоупотребления доминирующим положением, в случае возникновения подобного рода нарушений.

Кроме того, это позволит безболезненно отработать механизмы пресечения злоупотреблений через нормы антимонопольного законодательства и судебную систему.

3. Преимущества и недостатки государственного и рыночного способов регулирования тарифов

Сегодня у правительства имеются достаточно веские основания для того, чтобы отказаться от государственного (прямого или опосредованного) регулирования тарифов естественных монополий. Сравнительный анализ такого регулирования с рыночным регулированием представляется небезынтересным (Табл. 3). В данном случае **под рыночным регулированием понимается регулирование естественных монополий в рамках антимонопольного законодательства.**

При административном установлении тарифов стимулы монополии к сокращению издержек ослабевают. Монополии сосредотачиваются на «выбивании» максимально высоких тарифов. При этом ответственность за уровень тарифов ложится на государство. Конечно, в случае непринятия со стороны правительственных органов предложений монополистов, последние вынуждены проводить работу и по снижению издержек. Однако это именно вынужденные шаги с их стороны.

Отмена же прямого регулирования цен даст ощутимый толчок естественным монополиям для оптимизации собственных издержек. Оказавшись в равной с другими субъектами хозяйственной деятельности ситуации и подчиняясь исключительно нормам антимонопольного законодательства, естественные монополии получат большой стимул снижать издержки, нежели завышать тарифы, постоянно рискуя попасть под санкции контролирующих органов. Снижение издержек во многом становится естественным, а не вынужденным.

Кроме того, эффективность рыночного контроля проявится в снижении государственных издержек, связанных с постоянным пересмотром тарифов, а также с финансированием органов власти, выполняющих функции государственного регулирования тарифов.

Основные минусы рыночного механизма регулирования тарифов связаны с недостатками действующего антимонопольного законодательства. Однако эти недостатки касаются не исключительности естественных монополий, как объектов антимонопольного контроля, а общих недостатков конкурентного законодательства, проявляющихся также и в конкурентных секторах экономики. Таким образом, стоит говорить в целом о совершенствовании антимонопольного законодательства, в том числе и в отношении регулирования естественных монополий.

Определенные трудности может также представлять процесс реформирования естественных монополий, требующий дополнительных инвестиций. Это значит, необходимо либо найти дополнительные источники инвестиций, либо монополиям придется увеличить собственную прибыль, что, скорее всего, отразится на уровне тарифов.

Таблица 3. Преимущества и недостатки различных способов регулирования тарифов естественных монополий с точки зрения государства

Государственное регулирование		Рыночное регулирование	
Плюсы	Минусы	Плюсы	Минусы
1. Государство решает главную задачу – не допускает увеличения тарифов больше, чем считает нужным.	1. Естественные монополии стремятся установить максимально высокие тарифы.	1. Снижение государственных издержек, связанных с практикой установления тарифов.	1. Трудно доказать факт злоупотребления доминирующим положением со стороны естественных монополий.
2. Легкость контроля за уровнем цен на продукцию естественных монополий.	2. Государство несет ответственность за уровень назначаемых тарифов.	2. Сосредоточение всех контрольных функций в одном (антимонопольном) органе.	2. Механизм разрешения подобных дел через судебную систему еще не отработан.
3. Возможность административного воздействия на деятельность естественных монополий.		3. Монополиям в целом не выгодно завышать тарифы, поскольку существует угроза санкций со стороны антимонопольного органа.	3. Срок рассмотрения дела может занять длительное время.
4. Учет социальных последствий при установлении тарифов.		4. У естественных монополий появляется больший стимул снижать издержки, нежели повышать тарифы.	

Сами естественные монополии находятся в двоякой ситуации (Табл. 4). С одной стороны, централизованное установление тарифов избавляет их от многих проблем. Они не несут ответственности перед антимонопольными органами даже в случае установления заведомо завышенных тарифов; монополии фактически застрахованы от неудачных инвестиций, так как затраты будут включены в тарифы, а значит перенесены на потребителей; нет необходимости в серьезном сокращении издержек.

С другой стороны, существуют не менее значимые минусы. Административный контроль не позволяет естественным монополиям самостоятельно выстраивать стратегию на сколько-нибудь длительный период.

Ответственность перед антимонопольными органами в случае рыночного регулирования вряд ли можно отнести к недостаткам. Фактически происходит замена одного контролирующего органа на другой. При этом действия антимонопольных органов носят однозначно более прозрачный и прогнозируемый характер. Кроме того, даже в случае санкций со стороны контролирующих органов у монополий всегда будет возможность опротестовать вердикт в суде.

Кроме того, подобного рода ответственность, вообще-то говоря, можно отнести и к плюсам. Ведь она будет вынуждать естественные монополии на выпрашивать тарифы, а оптимизировать свою деятельность, отказываясь от дополнительных расходов, одновременно внедряя прогрессивные технологии управления.

Таблица 4. Преимущества и недостатки различных способов регулирования тарифов естественных монополий с точки зрения естественных монополий

Государственное регулирование		Рыночное регулирование	
Плюсы	Минусы	Плюсы	Минусы
<p>1. Перекладывание ответственности за уровень тарифов на государственные органы, принимающие соответствующие решения.</p> <p>2. Отсутствие контроля со стороны антимонопольных органов.</p> <p>3. Возможность установления более высоких тарифов, чем при рыночном регулировании.</p> <p>4. Отсутствуют стимулы снижения издержек.</p> <p>5. Страховка от неудачных инвестиций, так как затраты будут перенесены на потребителей.</p>	<p>1. Нельзя установить тарифы выше или ниже, чем определило Правительство РФ.</p> <p>2. Нельзя в одностороннем порядке изменять тарифы</p> <p>3. Снижать издержки иногда просто невыгодно, так как на величину снижения издержек в следующем периоде могут быть снижены тарифы.</p> <p>4. При установлении тарифов не полностью учитываются интересы естественных монополий.</p>	<p>1. Тарифы устанавливаются самой монополией. Следовательно, на стадии ценообразования государство не вмешивается в деятельность компании.</p> <p>2. Независимо от уровня тарифов у естественных монополий есть возможность доказать их обоснованность через суд.</p>	<p>1. Ответственность за установление завышенных тарифов перед антимонопольным органом.</p>

Для потребителей услуг естественных монополий также можно выделить преимущества и недостатки государственного и рыночного регулирования тарифов (Табл. 5).

Пожалуй, главным плюсом государственного регулирования для потребителей является учет государством социального аспекта. То есть независимо от экономических предпосылок государство всегда оглядывается на возможности населения по оплате услуг естественных монополий. В кризисных же ситуациях государство может пойти на еще более радикальные меры и сознательно занижать тарифы с целью сглаживания последствий кризисов. Другое дело, что впоследствии, как показывает практика, цены все равно «берут свое». Однако в краткосрочной перспективе потребители действительно могут надеяться на учет государством их интересов.

К минусам относится тот факт, что на протяжении всего периода экономических реформ (за исключением оговоренного периода 1991-1992 гг.) тарифы естественных монополий росли более высокими темпами по сравнению с ценами на продукцию почти всех других отраслей экономики. Это значит, что, государство не в состоянии было удерживать их хотя бы на уровне среднеэкономических показателей

в долгосрочной перспективе. То есть можно констатировать, что, начиная с 1993 года, потребитель переплачивал за услуги естественных монополий.

Важно и то, что **государственное регулирование не оставляет возможности потребителям установленные тарифы опротестовывать**. В условиях же рыночного ценообразования всегда есть возможность обратиться с иском в суд.

С точки зрения потребителей, главным плюсом является то, что монополиям в целом становится не выгодно повышать тарифы, поскольку существует угроза санкций со стороны антимонопольного органа. При госрегулировании угрозы санкций нет. Таким образом, действенность рыночного регулирования оказывается выше по сравнению с госрегулированием.

При этом необходимо учитывать, что нет, естественно, и традиционной в рыночной среде угрозы, когда цены конкурентов оказываются ниже, ведь положение монополиста сохраняется.

Таблица 5. Преимущества и недостатки различных способов регулирования тарифов естественных монополий с точки зрения потребителей

Государственное регулирование		Рыночное регулирование	
Плюсы	Минусы	Плюсы	Минусы
<p>1. Тарифы не могут быть выше, чем установило Правительство РФ, то есть учитывается социальный аспект проблемы.</p> <p>2. Тарифы устанавливаются на определенный срок.</p>	<p>1. Тарифы устанавливаются на достаточно высоком уровне, о чем свидетельствует сравнительная динамика тарифов в регулируемых и нерегулируемых отраслях.</p>	<p>1. Монополиям в целом не выгодно завышать тарифы, поскольку существует угроза санкций со стороны антимонопольного органа.</p> <p>2. В случае завышения тарифов есть возможность обратиться с иском в антимонопольный орган.</p>	<p>1. В случае злоупотребления монополией своим положением бремя дополнительных расходов ложится на потребителей.</p>

Отрицательным моментом могут стать возможные злоупотребления естественными монополистами своим положением. Проблема заключается не только в факте пресечения подобных действий, но и в отработке механизма компенсации потребителям потерь, которые они понесли в результате необоснованного завышения цен монополиями. Данный аспект еще раз говорит о необходимости реформирования законодательства.

4. Возможности и ограничения антимонопольного регулирования

Планы Правительства РФ по реформированию естественных монополий свидетельствуют о неудовлетворенности сложившейся ситуацией. Однако несмотря на это, полный отказ государства от регулирования тарифов не предусматривается.

Это и понятно, ведь цена на продукцию естественных монополий имеет важное социальное значение. Газ и электроэнергию вообще можно отнести к продуктам первой необходимости. Да и железнодорожные грузоперевозки, учитывая масштабы страны и объемы перевозимых грузов, также с определенным допущением можно отнести к этой категории.

Но социальное значение имеют не только абсолютные цены. Централизованное установление тарифов позволяет контролировать ситуацию в регионах. В условиях различного финансового положения регионов или уровня доходов населения государство старается избежать возникновения конфликта интересов. В частности, до принятого решения о назначении губернаторов, последним зачастую было выгодно искусственное сдерживание цен в качестве предвыборной саморекламы.

Невозможность допущения даже самой мысли об отмене госрегулирования тарифов естественных монополий объясняется также тем, что правительство не без оснований полагает, будто бы с помощью «зажима» тарифов монополистов можно реализовать существующие амбициозные планы по снижению уровня инфляции.

Говоря о совершенствовании законодательства, следует для начала сказать о том, что у Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» и у Федерального закона от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» много общего. Методы регулирования естественных монополий контролирующим органом, предусматривающие согласование сделок, схожи с положениями статьи 18 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», в соответствии с которой предусматривается согласование крупных сделок с антимонопольным органом. Однако есть и коренные отличия, не позволяющие говорить о возможности объединения этих законов.

Так, Федеральным законом «О естественных монополиях» предусматриваются и другие рычаги административного воздействия на естественные монополии. В частности, органы регулирования естественных монополий осуществляют контроль за:

- любыми сделками, в результате которых субъект естественной монополии приобретает право собственности на основные средства или право пользования основными средствами, не предназначенными для производства (реа-

- лизации) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10% стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;
- инвестициями субъекта естественной монополии в производство (реализацию) товаров, в отношении которых не применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом и которые составляют более 10% стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;
 - продажей, сдачей в аренду или иной сделкой, в результате которой хозяйствующий субъект приобретает право собственности либо владения и (или) пользования частью основных средств субъекта естественной монополии, предназначенных для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10% стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу.

Для совершения вышеуказанных действий субъект естественной монополии обязан представить в соответствующий орган регулирования естественной монополии ходатайство о даче согласия на совершение таких действий и сообщить информацию, необходимую для принятия решения. Таким образом, отличием положений федерального закона «О естественных монополиях» является контроль за целостностью естественной монополии. Именно поэтому естественные монополии должны согласовывать с контролирующими органами крупные сделки, не связанные с основным видом деятельности. Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» таких норм не содержит, поскольку его основная задача состоит в поддержании конкуренции и свободы экономической деятельности.

Теоретически, данные особенности контроля естественных монополий можно выделить в отдельную главу и сделать составной частью единого закона о конкуренции. Остальные права и обязанности естественных монополий, а также методы их регулирования совпадают с положениями федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Это вполне логично, поскольку, кроме некоторых особенностей контроля, с точки зрения применения норм Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 280-ФЗ «Об акционерных обществах», субъекты естественных монополий ничем не отличаются от акционерных обществ, осуществляющих свою деятельность в конкурентных секторах экономики. Кроме того, контроль (за исключением тарифного) за соблюдением антимонопольного законодательства всех хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, в том числе и естественных монополий, возложен на один государственный орган. В настоящий момент этим органом является Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации.

Одного только решения о том, что тарифное регулирование естественных монополий теперь будет осуществляться в рамках антимонопольного законодательства, явно недостаточно. Действующее законодательство содержит целый ряд недостат-

ков, без исправления которых эффективного регулирования тарифов естественных монополий не получится.

Во-первых, это **невысокие штрафные санкции**. Нарушение антимонопольного законодательства в развитых странах является жестко наказуемым преступлением. В США за подобные нарушения возможна не только административная, но и уголовная ответственность. В Европе штраф может достигать 10% от оборота компании, нарушающей антимонопольное законодательство.

В России штрафные санкции установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП). В соответствии со статьей 19.5 КоАП невыполнение в установленный срок законного предписания федерального антимонопольного органа влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, а на юридических лиц - от двух до пяти тысяч минимальных размеров оплаты труда.

Таким образом, с учетом установленной в настоящее время минимальной оплаты труда для исчисления штрафов максимально возможный штраф для юридических лиц, налагаемый антимонопольным органом, составляет 500 тыс. рублей, то есть около 17 тыс. долларов США. Безусловно, такая величина максимального штрафа является недопустимо низкой. В качестве альтернативы данной системы большинство экспертов склоняются к переходу от фиксированных значений штрафов к зависимости штрафных санкций от оборота компании, нарушавшей закон. При этом уровень штрафных санкций целесообразно, пожалуй, приблизить к европейским значениям, то есть увеличить до 10% от оборота компании, нарушавшей антимонопольное законодательство.

Во-вторых, **длительные сроки рассмотрения дел**. Учитывая масштабы возможного злоупотребления естественными монополиями при установлении тарифов на свои услуги, необходимо, чтобы дела о соответствующих нарушениях рассматривались в максимально короткий срок.

Порядок рассмотрения дел, касающихся установления монопольных цен в Российской Федерации, изложен во «Временных методических рекомендациях по выявлению монопольных цен», утвержденных приказом ГКАП РФ 21 апреля 1994 года № ВВ/2053, и имеет следующий вид:

- 0 - Жалоба заявителя. Номер 0 означает, что ГКАП (ТУ) может начать проверку на предмет нарушения антимонопольного законодательства по собственной инициативе (без жалоб потребителей).
- 1 - Запрос необходимой информации.
- 2 - Поступление запрашиваемой информации.
- 3 - Определение о возбуждении дела.
- 4 - Предписание ГКАП (ТУ) о снижении цен, направляемое хозяйствующему субъекту.
- 4" - Копия заявителю предписания ГКАП (ТУ) о снижении цен.

- 5 - Изменение условий договора или его расторжение.
- 6 - Штраф, налагаемый в случае неисполнения предписания.
- 7 - Обжалование со стороны производителя решения ГКАП (ТУ) о снижении цен и претензий потребителя.
- 8 - Решение Арбитражного суда.
- 8" - Копия решения Арбитражного суда потребителю.

В соответствии с приказом МАП России от 25 июля 1996 года № 91 «Об утверждении правил рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства» МАП России¹ (территориальное управление) рассматривает поступившее заявление в месячный срок со дня его поступления. В случае недостаточности или отсутствия доказательств, позволяющих прийти к выводу о наличии либо отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства, антимонопольный орган для сбора и анализа дополнительных доказательств вправе продлить срок рассмотрения заявления до трех месяцев с момента его поступления.

При наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства руководитель антимонопольного органа издает приказ о создании Комиссии по рассмотрению конкретного дела о нарушении антимонопольного законодательства. Дела о нарушениях антимонопольного законодательства рассматриваются Комиссией в трехмесячный срок с момента вынесения определения о возбуждении дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства. В отдельных случаях указанный срок рассмотрения дела может быть продлен Комиссией, но не более чем на шесть месяцев с момента истечения установленного срока.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством антимонопольный орган имеет право рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства в части установления монопольных цен в течение одного года. К этому сроку следует прибавить период рассмотрения дела в суде и время на возможное обжалование вердикта.

В этой связи необходимо добиться значительного сокращения срока рассмотрения дел об установлении монопольных цен, в первую очередь, антимонопольными органами, а также совершенствовать процедуру рассмотрения подобных дел в судах.

В-третьих, **избыточные полномочия контролирующего органа**. В настоящее время ряд формулировок антимонопольного законодательства носит нечеткий характер, в результате чего значительно увеличивается сфера полномочий антимонопольного органа в части принятия решений в спорных ситуациях. Этот факт, безусловно отражается на уровне коррупции. Уже было сказано о возможности антимонопольного органа затягивать сроки рассмотрения дел о нарушении конкурентного законодательства.

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» - ФАС России

Помимо этого, в соответствии со статьей 4 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» доминирующим положением хозяйствующего субъекта считается тогда, когда его доля на рынке определенного товара составляет 65% и более. Не может быть признано доминирующим положением хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара не превышает 35%. При этом в диапазоне 35%-65% решение о признании положения хозяйствующего субъекта доминирующим принимается антимонопольным органом, исходя из стабильности доли хозяйствующего субъекта на рынке, относительного размера долей на рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот рынок новых конкурентов или иных критериев, характеризующих товарный рынок. Кроме того, даже в случае превышения хозяйствующим субъектом доли на рынке определенного товара 65%, он имеет возможность доказать антимонопольному органу, что, несмотря на превышение указанной величины, его положение на рынке не является доминирующим. Таким образом, основная задача видится в установлении более четких критериев отнесения хозяйствующих субъектов к доминантам.

Статьей 18 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» устанавливается необходимость согласования с антимонопольным органом ряда сделок, которые могут повлиять на конкурентное состояние рынка. Для этого необходимо представить в антимонопольный орган ходатайство о даче согласия на их совершение и сообщить необходимую для принятия решения информацию. Антимонопольный орган отклоняет ходатайство, если его удовлетворение может привести к ограничению конкуренции на товарном рынке, в том числе в результате возникновения или усиления доминирующего положения хозяйствующего субъекта или хозяйствующих субъектов. В то же время, антимонопольный орган вправе удовлетворить ходатайство даже при возможности ограничения конкуренции, если участники сделок докажут, что положительный эффект от их действий, в том числе в социально - экономической сфере, превысит неблагоприятные последствия для рассматриваемого товарного рынка.

В-четвертых, **неурегулированность решения проблемы ценовых сговоров.** При создании конкурентной среды в сфере деятельности естественных монополий следует особое внимание уделить борьбе с ценовыми сговорами. Действующие нормы антимонопольного законодательства, по заявлениям руководителей антимонопольных органов, дают возможность только аналитически устанавливать факт ценовых сговоров. То есть, требуется совершенствовать методику выявления подобных соглашений. В частности речь может идти о широко применяемом в Европе механизме выявления картельных соглашений, заключающимся в отслеживании параллельности действий участников соглашения. Кроме того, в развитых странах распространена практика, согласно которой, если один из участников заявит об этом сговоре, то он полностью освобождается от ответственности. Если компания сотрудничает со следствием, то она подпадает под защиту, подключается также программа защиты свидетелей. Таким образом было раскрыто несколько серьезных картелей в Европе и США.

Необходимо отметить, что данные проблемы действующего антимонопольного законодательства касаются не только регулирования деятельности естественных мо-

нополий, но и регулирования рынка в целом. Значит, необходимо не создавать специальные условия для естественных монополий, а совершенствовать конкурентное законодательство, устанавливая жесткие и четкие «правила игры».

Этот тезис подтверждается ситуацией в конкурентных секторах экономики. В частности, в топливной промышленности и черной металлургии. Концентрация производства в этих отраслях особенно высокая, а значит именно здесь велика вероятность злоупотреблением доминирующим положением или ценовых сговоров. Это опасение подтверждается данными ФАС России, согласно которым именно в отношении предприятий этих отраслей возбуждено наибольшее количество исков.

Однако даже до суда, не говоря уже о конкретных штрафных санкциях, доходит значительно меньшая их часть. А в купе с низкими штрафами компании либо перестают «оглядываться» на антимонопольный орган, либо просто закладывают возможную величину штрафа в себестоимость продукции. Вот и складывается ситуация, которую на бытовом уровне можно наблюдать, например, посредством постоянного роста цен на бензин, а на макроуровне она подтверждается опережающим ростом цен на продукцию предприятий данных секторов по сравнению не только со многими конкурентными, но иногда и с естественно-монопольными отраслями экономики.

5. Перспективы введения рыночного регулирования тарифов

Прежде всего стоит сказать, что **введение рыночного регулирования тарифов не противоречит методам государственного контроля в сферах естественных монополий**, изложенных в Федеральном законе от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях». В соответствии со статьей 6 Закона методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий не носят обязательного характера и только *могут* применяться органами регулирования естественных монополий, а значит, при необходимости могут быть и не применяться.

Кроме того, в статье 21 данного Федерального закона прописан порядок принятия органами регулирования естественных монополий решений о введении, об изменении или о прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий. Согласно порядку, данные решения большинством голосов имеют право принимать члены правления соответствующего органа регулирования естественной монополии.

Не стоит также опасаться, что в результате рыночного регулирования естественные монополии откажутся от обслуживания некоторых категорий потребителей. В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» в число возможных методов регулирования деятельности субъектов естественных монополий входит определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения 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.

Перспективы введения рыночного регулирования тарифов также во многом зависят не только от эффективности действующего законодательства, но и от практики его применения. Необходимо принятие нового закона «О защите конкуренции». Однако, как было сказано выше, необходимость этого продиктована не только созданием эффективных норм для регулирования естественных монополий, но и общими недостатками, мешающими развитию конкурентных отношений в экономике.

Надо сказать, что ФАС России уже подготовлен проект федерального закона «О защите конкуренции», призванный заменить действующие в настоящее время Федеральный закон от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг». В законопроекте, который в соответствии с заключением Правительства Российской Федерации в настоящее время дорабатывается, реализованы, в основном, все вышеуказанные предложения. Если доработка пройдет успешно, то уже в ближайшее время он может быть внесен на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации.

Реально перспективы введения рыночного регулирования тарифов естественных монополий связаны не столько с возможностью регулирования в рамках антимонопольного законодательства, сколько с отказом от прежней парадигмы регулирования. Понятно, что это представляется слишком непривычным. Однако нельзя не согласиться с тем, что если прежние подходы демонстрируют свою ограниченность и неэффективность, то их необходимо менять.

Выводы

1. Начиная с 1993 года, в целом сохраняется тенденция опережающего роста тарифов естественных монополий по сравнению с показателями других отраслей экономики. Государственное регулирование тарифов естественных монополий не обеспечивает их более умеренный рост по сравнению с динамикой цен отраслей рыночного тарифообразования.
2. Действующая система регулирования тарифов естественных монополий показывает, что в настоящее время государство может одновременно реализовывать двухуровневую систему контроля: внешний контроль, выраженный в установлении тарифов путем принятия соответствующих правительственных решений, и внутренний, основывающийся на решениях представителей государства в совете директоров. Дублирование двух видов контроля является излишним, и в этом случае от внешнего контроля вполне можно отказаться.
3. Программы реформирования отраслей естественных монополий предусматривают сокращение функций государства, при расширении конкуренции. Однако полного отказа от прямого государственного регулирования тарифов не планируется. Это является сдерживающим фактором реформирования.
4. **Государственное регулирование тарифов естественных монополий должно быть заменено рыночными механизмами регулирования** (через применение соответствующих норм антимонопольного законодательства).
5. Антимонопольное законодательство нуждается в серьезном реформировании. Несовершенство действующего законодательства касается общих положений и проявляется не только в части регулирования деятельности естественных монополий, но и в отношении конкурентных секторов экономики.
6. Рыночное регулирование тарифов естественных монополий, как альтернатива государственному регулированию, в целом является более эффективным механизмом, позволяющим параллельно с учетом интересов потребителей услуг естественных монополий и государства качественно развиваться самим естественным монополиям.

Приложения

Приложение 1. Теория государственного регулирования естественных монополий

Регулирование тарифов субъектов естественно-монопольных отраслей традиционно производится в соответствии с двумя моделями. В основе одной из них - регулирование нормы прибыли, другой - регулирование верхнего предела тарифов.

Одним из важных преимуществ стимулирующей системы регулирования является то, что предприятие, стремясь к получению прибыли, вынуждено снижать свои издержки. В будущем регулирующий орган переносит это сокращение издержек на потребителей в виде снижения тарифа, однако сама система будет работать только в том случае, если предприятие сможет получать определенную прибыль в течение определенного временного промежутка.

Собственно идея получения прибыли монополистом может быть весьма непопулярна. Однако так как все-таки трудно не согласиться, что и монополия может претендовать на получение прибыли, возникла идея создания системы регулирования, при которой регулятор, устанавливая тарифы, как бы гарантирует получение монополистом определенной прибыли. Для установления тарифа регулирующий орган использует прогнозируемые значения издержек монополиста, а после этого осуществляет мониторинг фактических издержек предприятия. Если они оказываются меньше прогнозируемых, то тарифы должны снизиться на величину, позволяющую изъять у фирмы часть полученной прибыли. Определение издержек – процедура достаточно трудоемкая. Основная ее задача заключается в определении обоснованных и необоснованных издержек монополии. В зависимости от уровня издержек назначается тариф, а значит, государство напрямую заинтересовано в снижении издержек естественными монополиями.

Аналогично с определением реальных издержек следует оценивать эффективность инвестиций и возможность включения этих расходов в структуру тарифа. В случае неэффективности инвестиций необходимо определить ответственность менеджмента естественной монополии. Средства, затраченные на излишние, не эффективно возведенные здания и сооружения или ненужное оборудование, полностью или частично должны исключаться из базы расчета нормы прибыли.

Другими словами, монополист должен быть готов к тому, что если оно начнет получать прибыль больше, чем прогнозировалось, то тарифы должны снизиться до уровня, при котором компания будет получать только прогнозируемую при установлении тарифа величину прибыли.

Данная система регулирования требует детального исследования фактических затрат и прибыли предприятия и может быть весьма сложна для воплощения. Оче-

видно, что при такой модели тарифного регулирования стимулы монополиста к снижению издержек остаются низкими.

Этот метод регулирования был специально создан для того, чтобы дать регулируемым компаниям стимулы для повышения эффективности, с тем, чтобы выгода, получаемая от этого, впоследствии переходила бы к потребителям в виде снижения цен. При данном подходе регулирующий орган устанавливает цену для регулируемого предприятия на определенный период, обычно длящийся 5 лет. Но возможен и внеочередной пересмотр.

Предполагается, что данная цена позволит компании покрыть свои операционные издержки и заработать определенную величину прибыли при условии, если компания будет работать так же эффективно, как образцовая (эталонная) компания.

В рамках данной системы регулирования, если цены перестают покрывать издержки компании, то она имеет право обратиться в регулирующий орган для пересмотра тарифа.

Главное преимущество для государства в данной модели то, что оно решает главную задачу – не допускает увеличения тарифов больше, чем считает нужным. При этом пересмотр тарифов не всегда должен сопровождаться анализом издержек монополии.

Для регулируемой компании преимущество состоит в том, что всю экономию от снижения издержек она может оставить себе. Однако главные трудности для наступают тогда, когда потенциал снижения издержек оказывается исчерпанным.

У регулирующего органа, как правило, недостаточно информации о будущих издержках регулируемой компании, в то время как монополист имеет объективную возможность манипулировать предоставляемой информацией. В случае успешного манипулирования он остается в выигрыше. Напротив, может сложиться ситуация, когда установленный верхний предел тарифа не обеспечивает даже покрытия реальных издержек монополиста. В этом случае положение компании монополиста становится критическим, так как обеспечение даже простого воспроизводства становится проблематичным.

Приложение 2. Практика регулирования тарифов естественных монополий в России

В России цены на продукцию естественных монополий регулировались государством на протяжении всего периода рыночных преобразований. На первых порах в соответствии с приложением № 2 к Указу Президента РСФСР от 3 декабря 1991 года № 297 «О мерах по либерализации цен» топливо, дрова, газ, тепло и электроэнергия для населения попали в перечень основных потребительских товаров и услуг, на которые применялись регулируемые цены (тарифы).

Далее регулирование осуществлялось также в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий-монополистов в 1992-1993 годах». Постановлением были установлены предельные уровни рентабельности по продукции (товарам, услугам) предприятий-монополистов на 1992-1993 гг. Так, максимальный уровень рентабельности продукции нефтеперерабатывающей промышленности не мог превышать 10%, рентабельность перевозок всеми видами транспорта – 35%, продукция остальных отраслей промышленности – 25%.

Данное постановление утратило силу только в 1995 году после введения в действия постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 600 «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации по вопросам ценообразования».

Кроме этого, до принятия Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях», регулирование тарифов естественных монополий определялось:

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий-монополистов в 1992-1993 годах»;
- Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 1992 года № 1089 «О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов»;
- Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов).

Системное же регулирование естественных монополий началось после принятия Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях». В Законе было дано следующее определение: естественная монополия - со-

стояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров. Кроме того, в данном Законе изложены основы федеральной политики в отношении естественных монополий, которая должна быть направлена на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное их функционирование.

В соответствии с Законом для регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий образуются федеральные органы исполнительной власти по регулированию естественных монополий. Органы регулирования естественных монополий вправе принимать обязательные для субъектов естественных монополий решения о введении, об изменении или о прекращении регулирования, о применении методов регулирования, в том числе об установлении цен (тарифов).

До недавнего времени в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1996 года № 960 «Об утверждении положения о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации» в компетенции Комиссии находилось регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий, в том числе в сферах транспортировки газа по трубопроводам, железнодорожных перевозок, услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, услуг по передаче электрической и тепловой энергии, включая ценовое регулирование, а также определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, или установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товарах (работах, услугах), реализуемых субъектом естественной монополии.

Однако в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» определение (установление) цен (тарифов) и осуществление контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в электроэнергетике, в газовой отрасли и на железнодорожном транспорте отнесены к компетенции созданной Федеральной службы по тарифам Российской Федерации.

Соответствующими нормативными правовыми актами установлены принципы регулирования тарифов в различных естественно-монопольных секторах.

1. Федеральным законом от 14 апреля 1995 года № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» срок действия тарифов на этот вид продукции не может быть менее чем год. Предельные уровни тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям, включая предельные уровни тарифов для населения, устанавливаются Правительством Российской Федерации с

выделением предельных уровней для населения ежегодно до принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и вводятся в действие с начала указанного года в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. Указанные предельные уровни тарифов могут быть установлены Правительством Российской Федерации с календарной разбивкой, разбивкой по категориям потребителей с учетом региональных и иных особенностей.

2. Тарифы на газ устанавливаются в соответствии с «Методическими рекомендациями по регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям», утвержденными постановлением ФЭК России от 28 октября 2003 года № 88-э/1. В соответствии с данными рекомендациями минимальный период регулирования тарифов составляет полных 6 месяцев, отраженных в бухгалтерской отчетности. Тарифы могут быть пересмотрены в связи с обращением субъекта регулирования (ГРО) (по инициативе регулирующего органа (ФЭК России)) ранее указанного срока только в случае изменения действующего законодательства, существенного уменьшения объема оказываемых услуг по регулируемому виду деятельности или иных обоснованных причин, повлекших за собой убыточность регулируемого вида деятельности для субъекта регулирования (ГРО).

3. С началом реализации административной реформы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» регулирование тарифов на грузовые железнодорожные перевозки было возложено на Федеральную службу по тарифам Российской Федерации.

Тарифы на железнодорожные грузоперевозки определяются в соответствии с «Положением об основах государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте», а также «Правилами предоставления исключительных тарифов на железнодорожном транспорте», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2004 года № 787. На основании Положения регулирование тарифов на железнодорожном транспорте осуществляется путем:

- введения в действие тарифов или их предельного уровня;
- контроля за правильностью их применения.

Тарифы на железнодорожном транспорте вводятся в действие актами Федеральной службы по тарифам или Министерства транспорта Российской Федерации в сроки, установленные законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Приложение 3. Тарифное регулирование и реформирование естественных монополий

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» реформа проводится в целях:

- повышения устойчивости работы железнодорожного транспорта;
- безопасности и качества оказываемых услуг;
- формирования единой эффективной транспортной системы страны;
- снижения совокупных народно - хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом;
- удовлетворения растущего спроса на услуги, оказываемые на железнодорожном транспорте.

Можно, конечно, иронизировать по поводу обоснованности такой цели как «снижение совокупных народно - хозяйственных затрат». Действительно, одновременно удваивать ВВП и снижать затраты наверняка не получится. Кроме того, такая цель выглядит достаточно пугающей при попытках определиться с госрегулированием тарифов. Однако важно, что система регулирования тарифов была признана недостаточно гибкой и стабильной, а изменения в уровне тарифов отличались низкой прогнозируемостью. Накануне реформы было даже сказано о том, что существовало несколько тарифных центров и тарифных систем, а также отсутствовал дифференцированный подход к регулированию естественно - монопольных, конкурентных и потенциально конкурентных видов деятельности. В этой связи совершенствование тарифной политики было признано одним из приоритетных направлений структурной реформы железнодорожного транспорта.

В рамках реформы планируется разработка основных принципов и механизмов государственного регулирования в естественно - монопольном, временно - монопольном и конкурентном секторах. В частности, должны осуществляться либерализация тарифов на железнодорожные перевозки в конкурентном и временно - монопольном секторах (в том числе на пассажирские перевозки в дальнем следовании в вагонах "СВ" и купейных вагонах, что уже реализовано) и введение механизма индексации тарифов на железнодорожные перевозки в условиях изменения макроэкономических показателей. Планируется осуществлять координацию тарифного регулирования на железнодорожном транспорте с тарифным регулированием, осуществляемым в других естественных монополиях. Это, следует заметить, реализуется не слишком успешно. По-прежнему каждая из естественных монополий убеждает правительство по вопросу индексации тарифов «в индивидуальном порядке».

Принципиальным для реализации выбранной модели реформирования железнодорожного транспорта в России является переход от монопольного состояния отрасли к конкурентному. При этом планируется сократить функции государственного регулирования в целом, однако государственное регулирование будет сохранено

над монопольным сектором (инфраструктурой). То есть полного отказа от централизованного регулирования тарифов не будет.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 526 «О реформировании электроэнергетики в Российской Федерации» целями реформирования являются:

- обеспечение устойчивого функционирования и развития экономики и социальной сферы;
- повышение эффективности производства и потребления электроэнергии;
- обеспечение надежного и бесперебойного энергоснабжения потребителей.

На первом этапе каждому поставщику, за исключением независимых, обеспечивается равное право продажи на торгах определенной, одинаковой для всех, доли электроэнергии (5 - 15 процентов выработки) с целью отработки конкурентных механизмов, формирования инфраструктуры рынка, определения с помощью рыночных механизмов реальной стоимости энергии. На всю остальную электрическую энергию сохраняется государственное регулирование тарифов. Формирование рыночных цен осуществляется на основании сопоставления ценовых заявок покупателей и продавцов по фактору минимальных цен (коммерческая диспетчеризация) в соответствии с порядком установления равновесных цен оптового рынка.

Далее, на втором этапе реформирования уровень цен на услуги отрасли должен быть основан на конкурентном ценообразовании, но лишь в тех секторах, где созданы достаточные условия для конкуренции. При этом планируется сохранить механизм установления уполномоченным государственным органом тарифов в тех случаях, когда введение конкуренции невозможно по объективным технологическим условиям.

Одним из основных итогов реформирования электроэнергетики должно стать преобразование существующего федерального (общероссийского) оптового рынка электрической энергии (мощности) в полноценный конкурентный оптовый рынок электроэнергии, а государство перестанет выполнять несвойственные ему функции хозяйственного управления конкурентными секторами энергетики. Однако задержка с формированием оптовых генерирующих компаний (ОГК) тормозит весь процесс реформирования и не позволяет осуществить либерализацию тарифной политики в отрасли.

Таким образом, **в электроэнергетике, как и на железнодорожном транспорте, не планируется полного перехода к рыночному ценообразованию.** Несмотря на увеличение доли конкурентных секторов, будет сохранено государственное регулирование тарифов на услуги по передаче и распределению электрической энергии. Особое значение для инвестиционной привлекательности электроэнергетики будет иметь обеспечение прозрачности, стабильности и предсказуемости тарифной политики, проводимой государством.

Отдельной программы или стратегии развития газовой отрасли или реформирования ОАО «Газпром» не существует. Общие принципы реформирования этого сектора экономики были изложены еще в "Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий", одобренных Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий». Согласно этому документу цены добычи газа должны контролироваться в соответствии с антимонопольным законодательством. Однако очевидно, что поставленные цели, реализация которых должна была осуществиться в 1997-2000 гг., достигнуты не были.

В настоящее время, по заявлению руководства компании, ОАО «Газпром» в целом решил задачи по совершенствованию структуры управления, регламентных процедур и системы бюджетирования на уровне головной компании. Теперь «Газпром» переходит ко второму этапу реформирования — повышению эффективности работы Общества как вертикально-интегрированной компании и оптимизации структуры управления основными видами деятельности на уровне дочерних обществ.

В рамках совершенствования политики ценообразования на газ, реализуемый на внутреннем рынке, и тарифов на услуги по его транспортировке предполагается принятие на федеральном уровне Программы поэтапного совершенствования цен на газ, позволяющей прогнозировать уровень цен на газ для инвесторов и потребителей.

Данная Программа предусматривает:

- создание условий для возмещения организациям газовой отрасли экономически обоснованных затрат и получения прибыли, обеспечивающих устойчивое газоснабжение российских потребителей и исполнение международных обязательств;
- создание в перспективе равновыгодных условий для поставки газа российским и зарубежным потребителям;
- ликвидацию перекрестного субсидирования одних потребителей газа за счет других;
- постепенный переход к формированию рыночных механизмов ценообразования на газ взамен директивных за счет постепенного расширения нерегулируемого сегмента рынка, в том числе биржевой торговли частью газа по свободным ценам;
- объективный учет в ценах на газ его качественных характеристик по сравнению с альтернативными видами топлива, обеспечивающий его рациональное использование. Введение надбавки к цене газа, взимаемой с потребителей, использующих его в качестве топлива.

Выполнение Программы, по замыслу разработчиков, должно обеспечить предсказуемость параметров корректировки цен на газ, повысить привлекательность газовой промышленности для инвесторов и дать дополнительные стимулы для внедрения газосберегающих техники и технологий.

Приложение 4. Эффект института судов присяжных

В судебной практике разных стран, где действует институт суда присяжных, известен факт, что по статистике присяжными заседателями выносятся гораздо большее количество оправдательных или более мягких вердиктов, чем в обычных судах. Так, в России, согласно статистике, оправдательные приговоры выносятся судами присяжных в 20% случаев. Это в 50 раз больше, чем в обычных судах².

Среди ряда причин, которыми юристы и психологи объясняют данный факт, основным является боязнь ответственности единолично распоряжаться жизнью или свободой обвиняемого. При недостаточном количестве исследованных в суде доказательств у присяжных заседателей проявляются непреодолимые сомнения, колебания, не формируется нравственно-психологическая готовность вынести обвинительный вердикт, у многих из них “не поднимается рука” дать положительный ответ по вопросам о виновности, даже если им кажется, что обвиняемый скорее виновен, чем невиновен, что предрасполагает их вынесению оправдательного вердикта.

Часто оправдательные приговоры, вынесенные судом присяжных, вызывают негативную реакцию общества. Ведь известно, что **общественная реакция в целом, как правило, более агрессивна по отношению к обвиняемому. Однако, оказавшись на месте присяжных и осознавая ответственность за принимаемое решение, позиция людей часто меняется кардинально.**

Если говорить об «эффекте суда присяжных» не только применительно к судопроизводству, то в целом его можно определить как изменение поведения человека при различном уровне ответственности за принимаемые решения.

Таким образом, этот принцип может быть применен и к деятельности естественных монополий. В настоящее время вся полнота ответственности за устанавливаемые тарифы ложится на исполнительную власть, федеральные органы которой эти тарифы утверждают. Тем самым, сами монополии, которые со своей стороны и добиваются высоких тарифов, оказываются как бы в стороне от этой проблемы. Мало того, ничто не мешает им проводить весьма агрессивную политику в отношении потребителей, в части контроля за оплатой своих услуг, и применения санкций к нарушителям. В проблемных же ситуациях монополисты пеняют на Правительство РФ, естественно не признавая собственных ошибок и злоупотреблений.

² Степалин В. «Почему отменяются оправдательные приговоры» // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 7

Само же Правительство РФ становится отчасти заложником ситуации. Не имея действенных инструментов регулирования деятельности естественных монополий, власть зачастую предпочитает идти на компромисс с монополистами, стараясь, по возможности, учитывать и интересы потребителей. Однако, как показывает практика, такой компромисс не выгоден никому: монополиям, которые постоянно находятся в ситуации неопределенности дальнейшей тарифной политики Правительства РФ; потребителям, для которых тарифы, несмотря на все усилия власти, продолжают расти опережающими темпами по сравнению с ценам на услуги других отраслей. **Фактически, Правительство РФ несет ответственность за проблему, которую действующими методами оно решить не в состоянии.**

Переход к рыночному регулированию тарифов, помимо экономических аспектов, коренным образом меняет структуру ответственности. Теперь фактически единичную ответственность за проводимую тарифную политику будут нести естественные монополии.

С психологической точки зрения в такой ситуации естественные монополии сталкиваются с тем самым «эффектом суда присяжных», который при данном стечении обстоятельств может сыграть на руку, в первую очередь, потребителям. То есть, **при рыночном регулировании тарифов монополии как бы переходят из статуса не несущего ответственность «общества» в статус «присяжных заседателей».**

По сути, от таких изменений выигрывают все. Правительство РФ, отказываясь от административного вмешательства в деятельность естественных монополий, сохраняет законодательные ограничения, а также антимонопольные органы, контролирующие соблюдение этих ограничений. Монополии получают право самостоятельного выбора тарифной политики, однако теперь они подпадают по действие антимонопольного законодательства. Но что еще более важно, на них ложится социальная ответственность перед потребителями не только за уровень тарифов, но и за методы борьбы с нарушителями (веерные отключения и т.д.). А значит, в выигрыше находятся и потребители, соблюдению интересов которых способствуют не только законы и антимонопольные органы, но и психологическое давление на естественные монополии.

Конечно, сложно прогнозировать поведение руководства естественных монополий в изменившейся ситуации. Однако не стоит недооценивать и общественное мнение в условиях, когда монополисты останутся один на один с потребителями и должны будут объяснять мотивировку своих поступков. Тем более это важно в условиях конкуренции с другими естественными монополиями, когда будет возможность сравнивать их деятельность в отсутствие назначаемых Правительством РФ тарифов.