

Предложения ФАС России по корректировке законодательства о естественных монополиях

14 апреля 2009 г. в пресс-центре «Российской газеты» состоялась пресс-конференция заместителя руководителя ФАС России **Анатолия Голомолзина**. Темой обсуждения стали инициативы и предложения антимонопольной службы по совершенствованию положений Федерального закона «О естественных монополиях», часть из которых уже реализована в рамках принятых законодательных актов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе в виде «второго антимонопольного пакета».

ФАС России была предложена концепция проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях», предусматривающая кардинальную переработку данного Закона, создание современных методов регулирования и контроля деятельности естественных монополий, отвечающих современному состоянию экономики Российской Федерации и общемировым тенденциям.

Основной идеей законопроекта является формирование системы законодательного регулирования деятельности естественных монополий, обеспечивающей надежное, эффективное и качественное обеспечение потребителей товарами и услугами, повышение прозрачности деятельности субъектов естественных монополий, а также создание условий для развития конкуренции.

Для этих целей предлагается **ряд существенных изменений и дополнений** в законодательство о естественных монополиях.

1. Изменение понятия «субъект естественной монополии».

Понятие «субъект естественной монополии» целесообразно определять в терминах Федерального закона «О защите конкуренции» через понятие хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность в сферах естественной монополии и занимающего на соответствующем товарном рынке доминирующее положение, в том числе путем владения объектами инфраструктуры.

На последнем заседании члены Экспертного совета по телекоммуникациям ФАС России отметили, что операторам связи присваиваются различные статусы, такие как «существенный оператор связи», «субъект естественных монополий», «хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение», влекущие за собой наложение на них определенных обязательств. В связи с этим было отмечено, что в мировой практике принято налагать обязательства на хозяйствующий субъект лишь в случаях, если он

обладает рыночной властью или, другими словами, занимает на соответствующем рынке доминирующее положение. Поэтому предлагается отраслевое законодательство привести в соответствие с базовым антимонопольным законодательством. В частности, определять понятие «субъект естественных монополий» через доминирующее положение на рынке в установленных законом сферах деятельности, с учетом того факта, что доминирующее положение возникает (усиливается) посредством владения объектами инфраструктуры. ФАС России проинформировала членов Экспертного совета, что подобные изменения готовятся в рамках предлагаемой концепции изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях». Целесообразно отказаться также от понятия «существенный оператор», используя при необходимости понятие «доминирующее положение на соответствующем рынке».

Аналогичный подход является распространенным за рубежом.

Пример. В сфере телекоммуникаций аналогичный подход используется в нормативных документах (протокол ВТО по базовым коммуникациям, приложение по телекоммуникациям к Генеральному соглашению по торговле услугами).

Основные средства (оборудование) — средства (оборудование) и возможности телекоммуникационной сети общего пользования или услуги, которые:

- а) поставляются исключительно или преимущественно единственным поставщиком или ограниченным числом поставщиков;
- б) невозможно заменить по экономическим или техническим причинам для того, чтобы предоставить услугу.

Основной поставщик — поставщик, оказывающий существенное влияние на условия деятельности (цены и предложения) на данном рынке базовых телекоммуникационных услуг в результате:

- а) осуществляемого им контроля над основными средствами (оборудованием);
- б) своего положения на рынке.

2. Дополнить перечень сфер деятельности естественных монополий.

Законопроектом предлагается дополнить закрепленные в действующем Федеральном законе «О естественных монополиях» сферы деятельности естественных монополий следующими:

- услуги централизованного водоснабжения и водоотведения;
- услуги по аэронавигационному обслуживанию.

3. Необходимо разграничить рынок сетевых услуг и рынок конечных услуг, а также определить рынки по оказанию услуг и рынки доступа (доступа на рынок).

Пока Закон о естественных монополиях регламентирует лишь вопросы тарифообразования конечных услуг или услуг естественных монополий конечным пользователям. Между тем в цепочке оказания услуг могут быть задействованы несколько хозяйствующих субъектов. Необходимо создать правовые условия и возможности их вхождения на рынок — это может быть как рынок естественно-монопольных услуг, так и рынок, сопряженный с естественно-монопольным рынком.

Например, чтобы войти на рынок услуг электрической связи, новый оператор должен обеспечить межсетевое взаимодействие и взаиморасчеты с другим оператором, в том числе конкурирующим с ним на рынке конечных услуг.

Железнодорожный оператор, чтобы выйти на рынок услуг по предоставлению подвижного состава, должен обеспечить взаимодействие с железнодорожным перевозчиком, чтобы обеспечить технологически и экономически возможность участия в транспортном процессе.

4. Следует уточнить, что в сферах деятельности естественных монополий могут осуществлять свою деятельность как субъекты естественных монополий, так и хозяйствующие субъекты, таковыми не являющиеся. Имеются в виду возможность развития конкуренции на естественно-монопольных рынках, а также положения, запрещающие сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий в состояние конкурентного рынка.

5. Регулирование тарифов.

Должен быть расширен возможный спектр методов тарифного регулирования.

Наряду с методом «затраты +» в этот перечень должны быть включены метод доходности на вложенный капитал, метод сопоставления цен тарифов на сопоставимых рынках (benchmarking), метод индексации тарифов, учет при принятии решений конъюнктуры на сопряженных рынках.

Необходимо установить обязанность органа регулирования при принятии тарифных решений анализи-

ровать ситуацию на товарном рынке, на основе чего принимать гибкие решения о методах регулирования, а также принимать решения о введении, изменении или прекращении регулирования тарифов.

Должна быть обеспечена увязка принимаемых решений по тарифам с показателями объема оказываемых услуг, установленных параметров надежности и качества услуг, а также процедуры мониторинга и контроля достижения этих показателей на практике.

... в мировой практике принято налагать обязательства на хозяйствующий субъект лишь в случаях, если он обладает рыночной властью или, другими словами, занимает на соответствующем рынке доминирующее положение.

Первый шаг в этом направлении сделан с принятием порядка раскрытия информации в рамках поправок в Закон о естественных монополиях в части повышения прозрачности деятельности субъектов естественных монополий. Необходимо внесение соответствующих изменений и дополнений в основания для принятия органами регулирования решений.

Должны быть определены особенности тарифообразования для субъектов естественных монополий, эксплуатируемых в рамках долгосрочных сделок (концессии, предоставление в пользование и др.).

Появились новые формы привлечения инвесторов и операторов на рынки в сферах деятельности естественных монополий, в частности, в порты оперирования объектами инженерной инфраструктуры. Это происходит на долгосрочной основе на перспективу до 25 лет и более. Для того чтобы рассчитывать на исполнение обязательств арендатора или концессионера, нужны не только гарантии собственника, но и долгосрочные тарифные гарантии.

Необходимо установить коллегиальное принятие решений, порядок назначения членов правления органа регулирования, их ротации и замены, а также требования к квалификации членов правления, открытую процедуру установления тарифов.

Необходимо установить процедуру принятия решений независимым регулирующим органом, которая гарантировала бы профессионализм, преемствен-

ность и ротацию членов коллегиального органа принятия решений.

6. Обязательность конкурсных процедур при осуществлении сделок на право пользования основными средствами субъектов естественных монополий, находящихся в государственной или муниципальной собственности, с учетом как общих норм антимонопольного законодательства, так и норм специального (концессионного и пр.) законодательства.

Это положение концепции ФАС России уже реализовано внесением дополнений в Закон о защите конкуренции (статья 17.1. в ред. от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ и в ред. от 8 ноября 2008 г. № 195-ФЗ).

Согласно новой статье 17.1 заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, а также иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, как не закрепленного на праве хозяйственного владения или оперативного управления, так и закрепленного на соответствующем праве за государственными или муниципальными унитарными предприятиями и бюджетными учреждениями, может быть только по результатам проведения конкурсов или аукционов.

Порядок проведения таких торгов и перечень случаев, когда заключение указанных договоров будет осуществляться по результатам конкурсов, установлен Правительством Российской Федерации.

Принятые изменения в Закон о защите конкуренции не только создают равные возможности доступа к государственному и муниципальному имуществу, способствуя развитию конкуренции в соответствующих отраслях экономики, но и являются мощнейшим антикоррупционным механизмом.

Не менее, а может быть и более важным является обеспечение прозрачности процедур закупок товаров, услуг, работ для нужд естественных монополий.

На одном из последних заседаний Президиума Правительства Российской Федерации предложения ФАС России и Минэкономразвития России в этой части были поддержаны Председателем Правительства России. Соответственно готовятся поправки в законодательство в этой части. Они в значительной степени будут основаны на концепции законодательства о закупках для государственных нужд, но при этом в полной мере будут учитывать особенности деятельности субъектов естественных монополий в конкретных сферах.

Необходимо установить обязанность органа регулирования при принятии тарифных решений анализировать ситуацию на товарном рынке, на основе чего принимать гибкие решения о методах регулирования, а также принимать решения о введении, изменении или прекращении регулирования тарифов.

7. Обязанность субъекта естественной монополии согласовывать (утверждать) инвестиционные программы, а также механизмы их согласования и увязки на различных уровнях — федеральном, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Должен быть определен круг ведомств, участвующих в согласовании инвестиционных программ (органы тарифного регулирования, антимонопольные органы, отраслевые ведомства и др.).

8. Определение принципов и правил обеспечения недискриминационного доступа потребителей к производимым (реализуемым) субъектами естественных монополий товарам, в отношении которых применяется регулирование, а также на соответствующие товарные рынки.

Содержание правил обеспечения недискриминационного доступа установлено во «втором антимонопольном пакете», одобренном Государственной Думой в первом чтении. Актами Правительства Российской Федерации правила детализируются и конкретизируются с учетом специфики конкретных сфер деятельности. После принятия, как ожидается, в весеннюю сессию поправок в антимонопольное законодательство будут сняты законодательные ограничения по изданию прорабатываемых в настоящее время отраслевых правил обеспечения недискриминационного доступа. В их числе правила доступа к услугам в аэропортах (готовы к внесению в Правительство Российской Федерации), правила доступа к услугам по транспортировке нефти и нефтепродуктов (на обсуждении с ведомствами) и др. Неотъемлемой частью этих правил являются принципы технологического присоединения. Они призваны урегулировать проблемы, возникающие, в частности, при присоединении к магистральным и распределительным газовым сетям. Это важно и при присоединении новых НПЗ к системе магистральных нефтепроводов (последнее

время в ФАС России поступила информация о проблемах присоединения новых, современных, с высокой глубиной переработки НПЗ, строящихся за счет частных инвесторов (не входящих в группы лиц с собственниками ВИНК (вертикально интегрированных компаний — *прим. ред.*) в Калининградской, Ростовской и Кемеровской областях.

При этом частично основные принципы недискриминационного доступа, касающиеся стандартов раскрытия информации, уже реализованы в рамках поправок в Закон о естественных монополиях в части повышения прозрачности деятельности субъектов естественных монополий.

Пример. Стандарты раскрытия информации, контролируемые соответствующими федеральными органами исполнительной власти согласно компетенции в соответствующих сферах правоотношений. Для целей тарифного регулирования — ФСТ России; в рамках антимонопольного контроля и правил недискриминационного доступа и для субъектов электроэнергетики — ФАС России. Аналогично для иных правоотношений: контроль стандартов раскрытия информации на рынке ценных бумаг — ФСФР России, в налоговой сфере — ФНС России и т.п.

9. Отказ от процедур контроля сделок в рамках Закона о естественных монополиях при урегулировании всех вопросов в рамках Закона о защите конкуренции.

Практика рассмотрения сделок с участием субъектов естественных монополий показывает, что имеет место дублирование ходатайств и уведомлений, подаваемых субъектом естественных монополий при совершении одной сделки, налагает на них необоснованное дополнительное время административного контроля.

Цели, задачи и способы государственного контроля в сферах естественных монополий, определяемых статьей 7 Закона о естественных монополиях, и государственного контроля за экономической концентрацией, определяемых главой 7 Закона о защите конкуренции, тождественны и направлены в том числе на недопущение ограничения конкуренции и ущемления интересов потребителей.

При этом антимонопольным законодательством определен развитый инструмент такого государственного контроля, предусматривающий также пороговые значения стоимости активов и основных производственных средств, а главой 7 Закона о защите конкуренции детализированы все процессуальные

элементы принятия решений. При этом предлагается в Законе о защите конкуренции отразить особенности контроля экономической концентрации, учитывающие влияние субъектов естественных монополий на сопряженные рынки.

В случае возникновения вертикальной интеграции субъекта естественных монополий с хозяйствующим субъектом, являющимся его поставщиком или потребителем, существует угроза конкуренции на соответствующем товарном рынке, а сделки, акты или действия, приведшие к такой интеграции, могут признаваться недействительными.

В настоящее время в некоторых отраслях уже установлен запрет на совмещение естественно-монопольных и потенциально конкурентных видов деятельности (генерация и передача электрической энергии, авиаперевозки и обслуживание аэропортов).

Именно подобные аспекты должны быть учтены как особенности контроля экономической концентрации в сделках с участием субъектов естественных монополий или активов естественных монополий.

10. Определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию.

Законопроект должен устанавливать, что в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, контроль определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения осуществляются федеральным антимонопольным органом. При этом сам порядок регулирования распределения продукции естественных монополий в условиях ограниченности ресурса (производимого субъектом естественной монополии товара (услуги) определяется Правительством Российской Федерации.

В отдельных сферах деятельности естественных монополий (железнодорожные перевозки, услуги системного оператора в электроэнергетике) нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации данные вопросы уже урегулированы.

Органы тарифного регулирования в процессе принятия решений по регулированию тарифов должны руководствоваться данными актами Правительства России.

Обязательным разделом Правил недискриминационного доступа (далее — ПНД) также должен быть раз-

дел о приоритетах доступа или уровне минимального обслуживания в условиях ограниченных пропускных способностей или технической возможности. Антимонопольные органы обязаны обеспечить контроль соблюдения ПНД в этой части, а также исходить из положений данных актов при принятии решений по общему контролю соблюдения требований антимонопольного законодательства.

Принятые изменения в Закон о защите конкуренции не только создают равные возможности доступа к государственному и муниципальному имуществу, способствуя развитию конкуренции в соответствующих отраслях экономики, но и являются мощнейшим антикоррупционным механизмом.

11. Разграничение полномочий между органом по тарифному регулированию естественных монополий, антимонопольным органом и отраслевыми федеральными органами исполнительной власти.

Необходимо определить вопросы, относящиеся к компетенции Правительства Российской Федерации (издание Основ ценообразования, Правил недискриминационного доступа, стандартов раскрытия информации, Порядка ведения реестра субъектов естественных монополий, Порядка согласования инвестиционных программ субъектов естественных монополий и др.).

Должны быть четко разделены функции и полномочия по регулированию деятельности субъектов естественных монополий между органом тарифного регулирования (вопросы установления тарифов и контроля их обоснованности), антимонопольным органом (пресечение и предупреждение злоупотреблений доминирующим положением на рынке, в том числе в части дискриминационных условий) и отраслевыми федеральными органами исполнительной власти (вопросы технологических норм и правил).

При этом каждый из органов власти, имеющих компетенцию по регулированию либо контролю естественно-монопольных сфер деятельности, должен быть наделен присущими ему функциями и полномочиями, которые не должны пересекаться, а также нести ответственность за принимаемые им решения. □