

**Роза Наильевна САЛИЕВА** —  
зав. академической кафедрой  
Института государства и права ТюмГУ,  
зав. отделом правовых проблем  
нефтегазового комплекса ТюмНЦ СО РАН,  
доктор юридических наук, доцент

УДК 346.241

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ  
В НЕФТЕГАЗОВОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ<sup>1</sup>**

**АННОТАЦИЯ.** Анализируется российское законодательство о естественных монополиях, рассматривается судебная практика, проводится сравнение российского законодательства с законодательством других государств. Сформулированы выводы о необходимости публично-правового регулирования естественных монополий в целях обеспечения баланса интересов потребителей и производителей, о принятии специальных законов и другие.

The author analyzes Russian laws that regulate natural monopolies' activity, considers court rulings of disputes with natural monopolies, and compares Russian natural monopoly law legislation with the legislation of other countries. The author arrives at the conclusion that natural monopolies activity should be governmentally regulated to secure the balance between consumers and producers and that special laws should be passed.

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

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

Правовую основу регулирования естественных монополий представляет Федеральный Закон «О естественных монополиях». В соответствии с законом естественная монополия — это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствии конкуренции в силу технологических особенностей производства (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 рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров (ст. 3 ФЗ РФ «О естественных монополиях»).

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

Фактически законодательное регулирование на федеральном уровне распространяется только на часть хозяйственно-экономических отношений исследуемых отраслей промышленности (нефтяной и газовой). К субъектам естественной монополии относятся предприятия трубопроводного транспорта. Деятельность дру-

<sup>1</sup> Работа выполнялась при поддержке гранта РГНФ по проекту № 03-03-00033а

гих хозяйствующих субъектов нефтегазового сектора, не относящаяся к определенным в законе сферам, не подпадает под юрисдикцию специального закона.

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

Вряд ли можно согласиться с данным мнением, так как оно противоречит положениям статьи 4 Закона РФ «О естественных монополиях». Представляется, что целесообразны предложения об отделении транспортировки газа по трубопроводам от добычи. В связи с отсутствием четкого регулирования в сфере естественных монополий часто возникают споры. Например, акционерным обществом заявлен иск к дочернему обществу «ГПЗ» о понуждении к заключению договора на переработку нефтяного попутного газа [2]. В своих доводах истец ссылаясь на нарушения ст. 5 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Суд в иске отказал, применив нормы закона РФ «О газоснабжении». Суд полагал, что Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в РФ» определяет правовые, экономические и организационные основы отношений лиц в области газоснабжения в РФ. На наш взгляд, закон «О газоснабжении» дает понятие «потребитель газа» — юридическое или физическое лица, приобретающее газ у поставщика и использующее его в качестве топлива или сырья.

Истец в этом деле — добывающая компания, она не является и не может являться потребителем попутного нефтяного газа (ПНГ), а выступает поставщиком газа для ответчика, который является потребителем ПНГ и использует его в качестве сырья. Поэтому данное спорное правоотношение не может разрешаться по правилам закона «О газоснабжении».

Полагаем также, что в данном споре закон «О газоснабжении» неприменим, так как согласно ст. 1 он определяет правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения. В ст. 2 дается понятие «газоснабжение» — это одна из форм энергоснабжения, представляющая собой деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа. Как видно из ст. 2 в сферу газоснабжения не входят отношения по переработке нефтяного попутного газа. Видимо, эти отношения следует урегулировать в специальном законе «О нефтяном (попутном) газе».

В сфере транспортировки нефти субъектом естественной монополии является ОАО АК «Транснефть». Деятельность ее регулируется как специальным законодательством о естественных монополиях, так и антимонопольным законодательством. Такой вывод содержится в Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 30 марта 1998 г. № 32 «Обзор практики антимонопольного законодательства».

Функции регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий осуществляет Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации согласно Указу Президента от 4 сентября 2001 г. [3]. Как отмечает глава ведомства Г. Крутовой, комментируя Указ, тарифной структуре могут поручить регулировать тарифы и на попутный, сжиженный газ [4]. Представляется, что это способствовало бы усилению государственного регулирования на рынке нефтяного попутного газа. О необходимости усиления государственного регулирования в этой сфере свидетельствует сложившаяся ситуация [5].

В соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» разработано и введено в действие Положение о Реестре субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль. В Реестр включаются субъекты

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

На практике возникают трудности, связанные с включением в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%. Так, акционерное общество обратилось в арбитражный суд с иском к Территориальному управлению Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства в России с иском о признании недействительным приказа о включении в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35% по поставке нефти в счет топочного мазута, а также о приостановлении действия обжалуемого приказа [6].

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

Суд пришел к выводу о необоснованности выводов Теруправления МАП РФ о доле акционерного общества на товарном рынке нефти в счет топочного мазута и правомерно признал обжалуемый приказ недействительным. Аналогичное дело имеется в архиве арбитражного суда ЯНАО [7]. Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости совершенствования порядка формирования и ведения Реестра хозяйствующих субъектов в части регламентации порядка определения географических границ реализации товаров, возможности применения потребителями товаров заменителей, привлечения данных органов статистики, комитетов по ценовой политике. Трудности в применении законов о естественных монополиях, о конкуренции и ограничении монополистической деятельности подтверждают необходимость совершенствования указанных законов, а также разделения законодательства на конкурентное и антимонопольное. Некоторые предложения по совершенствованию могут быть сформулированы на основе сравнения с законодательством других государств.

По закону Кыргызской Республики «О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике» в отличие от российского закона введено понятие разрешенной монополии, к которой относится хозяйствующий субъект, имеющий долю на соответствующем рынке в целом 35% и выше или величину, ежегодно ус-

танавливаемую антимонопольным органом, занимающий на нем доминирующее положение, устранение которого в данное время не представляется возможным. К разрешенным монополиям могут быть также отнесены хозяйствующие субъекты-монополисты, деятельность которых требует внимания антимонопольных органов в целях недопущения роста инфляции, а также в тех сферах, где ее наличие обусловлено соображениями общественной безопасности.

Представляется, что установление правил о разрешенной монополии соответствует общественно-необходимым потребностям публично-правового регулирования в монопольной сфере, особенно в ТЭК, нефтегазодобывающем секторе. Такое правило, на наш взгляд, следовало бы включить в российский закон «О естественных монополиях», что послужило бы урегулированию споров, возникающих между хозяйствующими субъектами и антимонопольными органами, в частности, по вопросам включения в Реестр предприятий-монополистов.

Важное правило содержится также в статье 7 закона Кыргызской Республики, установившей, что формы контрактов на поставку (приобретение) товаров и услуг субъекта естественной и разрешенной монополии, а также ведомственные уставы и правила предоставления их услуг подлежат согласованию с антимонопольным органом. В этом видится удачное сочетание публично-правовых начал с частно-правовыми. Данное императивное правило позволяет осуществлять более действенный контроль со стороны государства в области заключения договоров с хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на товарных рынках. К примеру, по данным Министерства по антимонопольной политике среди прочих нарушений такие нарушения, как навязывание невыгодных условий договора хозяйствующими субъектами, доминирующими на товарных рынках, составили в 2000 г. 41% от общего числа нарушений [8]. При таком положении дел предлагаемое правило о согласовании с антимонопольными органами условий и форм контрактов способствовало бы улучшению ситуации.

Закон Республики Казахстан от 9 июля 1998 г. «О естественных монополиях» устанавливает, что целями закона являются: определение правовых основ государственной политики регулирования цен и тарифов на услуги (товары, работы) субъектов естественных монополий, а также содействие развитию и совершенствованию условий производства и предоставления услуг (товаров, работ). Естественная монополия определяется как состояние рынка услуг (товаров, работ), при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид услуг (товаров, работ) невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства и предоставления данного вида услуг (товаров, работ). Субъект естественной монополии — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, занятый производством товаров, работ и (или) предоставлением услуг потребителям в условиях естественной монополии. К сфере естественных монополий в Республике Казахстан так же, как по российскому закону, наряду с другими отнесены — транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа и газового конденсата по магистральным и распределительным трубопроводам.

В Республике Узбекистан во исполнение закона «О естественных монополиях» принято и введено в действие Положение о порядке установления цен (тарифов) на товары (работы, услуги) субъектов естественной монополии. Согласно пункту 2 цены (тарифы) или их предельные уровни на товары, производимые и реализуемые субъектами естественной монополии, утверждаются Министерством финансов Республики или по его поручению — Министерством финансов Республики Каракалпакстан, финансовыми управлениями областей и г. Ташкента. Для установления цен или их предельных уровней субъекты естественной монополии

обращаются в орган ценового регулирования с заявлением с приложением следующих документов: а) проект цен (тарифов) или их предельных уровней; б) обоснование к проекту цен (тарифов) или их предельных уровней, включающих: издержки производства (реализации) товаров; расшифровку заработной платы; расшифровку стоимости сырья и материалов; расшифровку эксплуатационных расходов; расшифровку валовой прибыли, расходов; потребность в государственных дотациях или других мерах государственной поддержки.

Орган ценового регулирования обязан принять решение в недельный срок. Государственный контроль за соблюдением Положения осуществляется Государственным комитетом Республики Узбекистан по демополизации и развитию конкуренции и его подразделениями. В случае выявления фактов взимания платы, превышающей установленный размер, государственный антимонопольный орган на основе проведенных проверок принимает решение о взыскании необоснованно полученного дохода в Фонд ценового регулирования Министерства финансов Республики. За несоблюдение законодательства о естественных монополиях к субъектам естественной монополии применяются санкции в соответствии с законом «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Данные правила могут быть восприняты российским законодательством.

В экономической литературе встречаются разные мнения по вопросу об усилении государственного регулирования в экономике, особенно в области функционирования естественных монополий. Так, в «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.», подготовленной Центром стратегических разработок, предлагается ослабить госконтроль в отношении ценообразования в монополизированных отраслях [9]. Другая точка зрения состоит в обосновании необходимости усиления государственного присутствия в монопольных секторах экономики.

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

Государственное регулирование этих процессов будет осуществляться с помощью:

- ценовой, налоговой и таможенной политики;
- институционально-организационных преобразований в ТЭК при одновременном совершенствовании методов антимонопольного контроля оптовых и розничных цен энергетических рынков на федеральном и региональном уровнях и регулирования естественных монополий;
- совершенствования законодательства и нормативно-правовой базы функционирования энергетического сектора, стандартизации и сертификации, лицензирования деятельности субъектов энергетического рынка [10].

Экономисты едины в том, что в сфере естественных монополий необходимо со стороны государства осуществлять регулирование цен, вместе с тем, следует обеспечивать выгодное для государства функционирование и развитие монопольных секторов экономики. Оптимальное сочетание этих мер в государственном регулировании представляет собой довольно трудную задачу. Пока мы находимся в состоянии поиска такого оптимального регулирования, поскольку период стабилизации в нефтегазовом секторе еще не наступил, о чем свидетельствуют экономические судебные споры, обобщения Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства [11]. Одним из направлений государственного регулирования, в частности в сфере добычи и транспортировки газа, считается увеличение цен на газ [12]. Выбору оптимального направления в этой сфере государственного регулирования в определенной мере может помочь опыт других государств.

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

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

Для США характерно прямое государственное регулирование промышленности (в отличие от западноевропейских стран, где государство проводит промышленную политику). На основе анализа большого числа судебных дел в сфере применения антитрестовского законодательства Эрнест Гелхорн, Вилям Е. Ковачич сделали следующие выводы [13]. Опыт американского антитрестовского законодательства характеризуется существующим напряжением между двумя различными точками зрения на рынки. Одна из них рассматривает рынки как феномен, относительно непрочный, подвергающийся деформации со стороны частных фирм, но легко поддающийся восстановлению посредством интервенции государства. Согласно второй точке зрения, соперничество в экономике отличается жесткостью, а эффективность мер государства в борьбе с недостатками сомнительна.

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

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

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

— в-третьих, целесообразно, на наш взгляд, в сфере естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе осуществить реорганизацию в целях создания хозяйствующих субъектов, принадлежащих государству, или с преобладающей долей участия государства в уставном капитале. Создание таких субъектов позволило бы именно при поддержке государства вписаться в общемировые тенденции развития экономики, в частности, создать транснациональные компании (ТНК) между государствами-участниками СНГ, например, в сфере транспортировки [14].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пехтерева Е. А. «Газпром»: естественная монополия и ее перспективы // Проблема монополии в переходной экономике: Проб.-темат. сб. / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. отд. экономики / Отв. ред. и сост. вып. Минервин И. Г. М., 1999. С. 97.
2. Дело № А-75-2737-Г-284-Г-2000. Архив арбитражного суда ХМАО.

3. Российская газета. 2001. 6 сентября.
4. Российская газета. 2001. 8 сентября.
5. Рязанов А. Дорогой, однако, попутчик // Российская газета. 2002. 11 апреля.
6. Дело № 75-867-А/01. Архив арбитражного суда ХМАО.
7. Дело № 4-26 от 15.02.2000 г. Архив арбитражного суда ЯНАО.
8. Голомолзин А. Н. Вопросы применения антимонопольного законодательства в ТЭК // Нефтегаз, энергетика и законодательство. Информационно-правовое издание ТЭК России. М., 2001–2002. С. 98.
9. Стратегия экономического развития России. По материалам общероссийской дискуссии, проведенной Комитетом Государственной Думы.
10. <http://www.gusoil.ru> (05.02.01 г.)
11. См., например, Плотников Е. Лови деньги, вылетающие в трубу // Российская газета. 2001. 8 июня; Кучеренко В. Совет директоров «Газпрома»: громких скандалов не будет // Российская газета. 2001. 1 августа; Гуревич В. Почему мы платим за сладкую жизнь местных монополистов // Российская газета. 2001. 11 июля.
12. Миллер А. Газпром еще назовет свою цену // Российская газета. 2001. 18 декабря, Чистяков А. Взорвутся ли замороженные тарифы на газ // Российская газета. 2001. 25 июля.
13. Антитрестовское законодательство и экономика / Пер. на русский язык. Международный Институт Права США, 1995. С. 348.
14. О необходимости пересмотра правовой и политической позиции по отношению к правовому положению ТНК в МЭП см., например, Шумилов В. М. Международно-правовое регулирование международных экономических отношений // Государство и право. 2000. № 7. С. 82.

**Людмила Мильтоновна ВОЛОДИНА** —  
 зав. кафедрой уголовного процесса  
 и криминалистики  
 Института государства и права ТюмГУ,  
 доктор юридических наук, профессор

УДК 343

### УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

**АННОТАЦИЯ.** В статье рассматриваются проблемы возникновения и развития уголовно-процессуальных правоотношений.

The article touches upon the problem of the beginning and development of legal relationships in the sphere of criminal procedure.

Известно, что любой вид деятельности есть не что иное, как взаимодействие субъекта с внешним миром. Уголовно-процессуальная деятельность — система действий, урегулированных нормами уголовно-процессуального права. Норма права определяет модель поведения субъектов права. Реализация нормы осуществляется через правоотношение. Иными словами, как правило, через правоотношение предписание нормы перестает быть абстрактным требованием: оно начинает реально действовать.

Сложная природа уголовно-процессуальных правоотношений всегда вызывала неоднозначность их оценки и характеристики в системе правоотношений, существующих в разных отраслях права. Уголовно-процессуальные действия невозможны вне правоотношений. Эта взаимосвязь определяется тем, что уголовно-процес-