Ю.В. Мишальченко,
А.В. Торопыгин,
С.Н. Белоусов

Регулирование сферы естественных монополий в Едином экономическом пространстве: соотношение международного и национального права

Regulation of natural monopolies in the single economic space: the ratio of international and national law

Мишальченко Юрий Владимирович
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Профессор Санкт-Петербургского государственного университета,
доктор юридических наук,
доктор экономических наук
myv2008@mail.ru

Mishalchenko Yury Vladimirovich
St. Petersburg,
the Russian Federation
Professor of St. Petersburg State University,
Doctor of Laws,
Doctor of Economics
muv2008@mail.ru

Торопыгин Андрей Владимирович
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Начальник управления
Секретариата МПА ЕврАзЭС,
доктор политических наук
ToropyginAV@mail.ru

Toropygin Andrey Vladimirovich
St. Petersburg,
the Russian Federation
Head of the Inter-Parliamentary Relations Department of the Secretatiat of the Interparliamentary Assembly of the EurAsEC, Doctor of Politics
ToropyginAV@mail.ru

Белоусов Сергей Николаевич
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Начальник управления
Секретариата МПА ЕврАзЭС
sergbsn@yandex.ru

Belousov Sergey Nikolaevich
St. Petersburg,
the Russian Federation
Head of Department of the Secretatiat of the Interparliamentary Assembly of the EurAsEC
sergbsc@yandex.ru

Аннотация: Основываясь на изменениях, происходящих в рамках государств–членов Единого экономического пространства, связанных с формированием единых условий доступа на рынки, традиционно являющимися сферами естественных монополий в Беларуси, Казахстане и России, в статье анализируется соотношение надгосударственного и национального механизмов регулирования данной сферы.

Summary: Basing on the changes taking place within the member states of the Single Economic Space, that concerns the creation of the single conditions for access to the markets that are traditionally of natural monopolies spheres in Belarus, Kazakhstan and Russia, it is analyzed the correlation of supranational and national regulatory mechanisms in this field.

Ключевые слова: Таможенный союз и Единое экономическое пространство; естественные монополии; транспортировка и добыча нефти и газа.
Keywords: The Customs Union and the Single Economic Space; natural monopolies; transportation and oil and gas.

Объединение таможенных территорий России, Казахстана и Белоруссии, безусловно, ставшее знаковым событием развития евразийской интеграции, перешло в плоскость каждодневности. Успешно формируется и Единое экономическое пространство. Устранение таможенных барьеров и гармонизация экономической политики между странами Таможенного союза стало принципиальным шагом на пути реализации принципа свободного движения товаров, услуг капиталов, рабочей силы. Это необходимые условия для создания стабильного и эффективного развития экономик, повышения уровня жизни населения.

Как известно, одним из главных критериев эффективности интеграционного объединения является уровень внутренней торговли. Создание транспарентных правил деятельности различных субъектов экономических отношений – необходимое

условие повышения эффективности экономической интеграции.

В декабре 2009 г. Решением Межгоссовета Евразийского экономического сообщества (Высшего органа Таможенного союза) на уровне Глав государств был принят План действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

В соответствии с Планом были разработаны в том числе и следующие соглашения:

Соглашение между правительствами Беларуси, Казахстана и России о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий направлено на создание правовых основ для формирования и установления единых принципов и общих правил регулирования деятельности субъектов естественных монополий для обеспечения баланса интересов потребителей, субъектов естественных монополий и общества, обеспечивающих доступность услуг, реализуемых субъектами естественных монополий, эффективность функционирования и развития субъектов естественных монополий в государствах Сторон и гармонизации на их основе национального законодательства Сторон в области регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

Соглашением определен закрытый перечень видов и сфер деятельности субъектов естественных монополий. Его расширение в государствах Сторон может осуществляться только по решению Евразийской экономической комиссией – в случае, если к сфере естественных монополий государство Стороны намерено отнести иную сферу деятельности, не предусмотренную соглашением.

Действие документа распространяется на отношения с участием субъектов естественных монополий, потребителей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным нефтепроводам, услуг по передаче электрической энергии, а также по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике. В государствах эта сфера правоотношений регулируется следующими национальными законами: Законом Республики Беларусь от 16 декабря 2002 года №162-З «О естественных монополиях» (при проведении сравнительно-правового анализа использована редакция закона по состоянию на 4 января 2010 года); Закона Республики Казахстан от 9 июля 1998 года №272-1 «О естественных монополиях и регулируемых рынках» (при проведении сравнительно-правового анализа использована редакция закона по состоянию на 1 февраля 2012 года); Закон РФ от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Федеральный Закон Российской Федерации от 17 августа 1995 года №147-ФЗ «О естественных монополиях» (при проведении сравнительно-правового анализа использована редакция закона по состоянию на 25 декабря 2008 года).

Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества были разработаны Рекомендации по приведению национального законодательства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в соответствие с нормами Соглашений. В основе разработки Рекомендаций лежит сравнительно-правовой анализ соответствующих норм Соглашений и национальных законов. Рекомендации были приняты Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС в 2012 году. Ниже приводятся некоторые выводы из проделанной работы.

Существующее регулирование отдельных отраслей естественных монополий достаточно запутано, поскольку нормативно-правовая база, на которую оно опирается, формировалась стихийно, по мере необходимости. Представляется целесообразным при последующем рассмотрении Евразийской экономической комиссией отдельных отраслей естественных монополий рекомендовать разработать единый подход к структурированию отраслевого законодательства.



В соответствии с п.1, а также п.3 ст.3 Соглашения его положения распространяются на отношения с участием субъектов естественных монополий, потребителей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления государств Сторон в сферах естественных монополий, оказывающих влияние на торговлю между государствами Сторон определенных и указанных в приложениях к Соглашению. Эти приложения – их два – содержат закрытые перечни.

В совокупности эти сферы естественных монополий соответствуют сферам естественных монополий, определенных в ст. 3 Закона Республики Беларусь от 16 декабря 2002 года №162-З «О естественных монополиях», ст. 4 Закона Республики Казахстан от 9 июля 1998 года №272-1 «О естественных монополиях и регулируемых рынках» и ст. 4 Федерального Закона Российской Федерации от 17 августа 1995 года №147-ФЗ «О естественных монополиях».

Таким образом, правовое регулирование отношений со вступлением в силу рассматриваемого Соглашения будет принципиально отличаться. Соглашение распространяется на отношения, указанные в сферах естественных монополий, приведенных в Приложении 1, а сферы, указанные в Приложении 2, будут регулироваться только национальным законодательством.

В этой связи предлагается ст. 3 Закона Республики Беларусь от 16 декабря 2002 года №162-З «О естественных монополиях», ст. 4 Закона Республики Казахстан от 9 июля 1998 года №272-1 «О естественных монополиях и регулируемых рынках» и ст. 4 Федерального Закона Российской Федерации от 17 августа 1995 года №147-ФЗ «О естественных монополиях» разделить на две части, в первых частях статей указав сферы, регулируемые национальным законодательством с учетом положений Соглашения, а во второй части – сферы, регулируемые только национальным законодательством.

В п. 5 ст. 3 рассматриваемого Соглашения определено, что Стороны стремятся к гармонизации сфер естественных монополий, указанных в Приложениях 1 и 2 к настоящему Соглашению, путем их сокращения и с возможным определением переходного периода в секторальных (траслевых) соглашениях.

В п. 6 с. 3 рассматриваемого Соглашения определено, что расширение сфер естественных монополий в государствах Сторон осуществляется:

- в соответствии с национальным законодательством Сторон в случае, если государство Стороны намерено отнести к сфере естественных монополий сферу, которая является сферой естественной монополии в государстве другой Стороны и приведена в Приложениях 1 или 2 к Соглашению;

- по решению Евразийской экономической комиссии в случае, если к сфере естественных монополий государство Стороны намерено отнести иную сферу естественных монополий, не указанную в Приложениях 1 и 2 к настоящему Соглашению, после соответствующего обращения государства Стороны в Евразийскую экономическую комиссию.

Положения п. 5 и п. 6 ст. 3 Соглашения имеют принципиальный характер, определяющий общую направленность экономической политики государств, формирующих Единое экономическое пространство в вопросе естественных монополий. Поэтому в Рекомендациях и было предложено национальным парламентам закрепить эти принципы, несмотря на приоритет международного правового акта, в статьях приведенных законов.

Этот пример показывает сложное переплетение регулирующих функций международного и национального права в процессе международной экономической интеграции.

Согласно п. 5 ст. 4 Соглашения, в целях гармонизации национального законодательства в области регулирования деятельности субъектов естественных монополий Межгосударственный совет ЕврАзЭС (Высший орган Таможенного союза) по представлению Евразийской экономической комиссии устанавливает нормативные правовые акты

Сторон в данной области, которые подлежат сближению, и определяет последовательность осуществления соответствующих мер по гармонизации законодательства в этой сфере.

Таким образом, можно говорить о том, что появляется совокупность норм «интеграционного евразийского права». Подтверждением этого служит и то, что споры, связанные с применением или толкованием положений настоящего Соглашения, разрешаются путем консультаций и переговоров между Сторонами, в том числе с участием Евразийской экономической комиссии, а в случае недостижения согласия в течение шести месяцев с начала таких консультаций или переговоров передаются любой из заинтересованных Сторон в Суд Евразийского экономического сообщества.

В этой связи в Рекомендациях было признано целесообразным рекомендовать органам Евразийского экономического сообщества в последующем разработать международно-правовые акты, определяющие ответственность за неисполнение, а фактически за необеспечение единых условий допуска к услугам субъектов естественных монополий.

Для этого представляется целесообразным унифицировать нормы, определяющие гражданско-правовую и административную ответственность.

Если действиями (бездействием) причинены убытки, в том числе от завышения цены (тарифа), хозяйствующему субъекту другого государства ЕЭП, эти убытки подлежат возмещению субъектом естественной монополии. Решение, предписывающее возместить причиненные убытки, может быть принято органом регулирования естественных монополий.

Органы регулирования естественных монополий также не должны освобождаться от гражданско-правовой ответственности в случае, если ими принято решение, основанное на принципах, отличных от принципов Соглашения; в том числе при определении цен (тарифов) без достаточного экономического обоснования и различных для субъектов других государств ЕЭП и если в результате этого субъекту естественной монополии или иному хозяйствующему субъекту причинены убытки.

В целях развития конкуренции на рынках нефти и нефтепродуктов между правительствами Беларуси, Казахстана и России разработано Соглашения о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Исходя из его положений, под общим рынком нефти и нефтепродуктов Единого экономического пространства понимается совокупность торгово-экономических отношений хозяйствующих субъектов государств–участников ЕЭП в сфере добычи, транспортировки, поставки, переработки и сбыта нефти и нефтепродуктов на территориях государств–участников ЕЭП.

Принципиальной нормой Соглашения является (ст. 2) неприменение Сторонами во взаимной торговле количественных ограничений и вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение). Порядок уплаты вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты при вывозе их за пределы единой таможенной территории Таможенного союза определяются отдельными, в том числе двусторонними соглашениями государств–участников Единого экономического пространства.

К ним относятся вступившие одновременно с рассматриваемым документом:

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области поставок нефти и нефтепродуктов от 2010 года и

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации об определении порядка уплаты вывозных таможенных пошлин



(иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) при вывозе нефти и нефтепродуктов с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза от 2010 года.

Указанный принцип неприменения во взаимной торговле количественных ограничений и вывозных таможенных пошлин реализован в обоих соглашениях. Двустороннее соглашение России и Беларуси определило порядок уплаты (взыскания), возврата вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) в отношении российской сырой нефти и отдельных категорий товаров, выработанных из российской нефти, вывозимых за пределы таможенной территории Таможенного союза с территории Республики Беларусь. При вывозе этой категории товаров с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза вывозные таможенные пошлины уплачиваются по ставкам, установленным равными ставкам, действующим в Российской Федерации на день регистрации декларации на вывозимые товары таможенным органом Республики Беларусь. При этом уплаченные (взысканные) суммы вывозных таможенных пошлин, пеней перечисляются уполномоченным органом Республики Беларусь в полном объеме в бюджет Российской Федерации в долларах США. Исходя из технологических и транспортных преимуществ нефтеперерабатывающей отрасли Республики Беларусь, а также качественных характеристик добываемой в Республике Беларусь сырой нефти, белорусская сторона вправе установить сверх вывозной таможенной пошлины, перечисляемой в бюджет Российской Федерации, дополнительный обязательный платеж, зачисляемый в бюджет Республики Беларусь.

Соглашение между правительствами Российской Федерации и Республики Казахстан о торгово-экономическом сотрудничестве в области поставок нефти и нефтепродуктов в Республику Казахстан от 9 декабря 2010 г. имеет в принципе такие же цели, как и соглашение с белорусской стороной, но определяет другой механизм взаимодействия. Россия и Казахстан договорились во взаимной торговле нефтью и нефтепродуктами не применять вывозные таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие). Соглашение предполагает согласование компетентными органами Сторон баланса добычи (производства), потребления, поставки, импорта и экспорта нефти, нефтепродуктов на территориях государств Сторон, включая объемы поставок нефти из Российской Федерации и из Республики Казахстан в Республику Беларусь, а также объемы взаимных поставок нефти и нефтепродуктов между государствами Сторон (индикативный баланс). По Соглашению Стороны, начиная с 1 января 2014 г., создают условия для осуществления взаимных поставок нефти между хозяйствующими субъектами государств Сторон в эквивалентном объеме, которые осуществляются на основе договоров (контрактов) о поставках нефти между хозяйствующими субъектами государств Сторон. Объемы, направления, а также иные условия поставок нефти между Российской Федерацией и Республикой Казахстан ежегодно формируются и утверждаются компетентными органами Сторон протоколом к настоящему Соглашению и отражаются в индикативных балансах.

Следует обратить внимание на принципиальные положения статьи трехстороннего Соглашения о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов:

- приоритетное обеспечение потребностей государств–участников Единого экономического пространства в нефти и нефтепродуктах;

- унификация норм и стандартов на нефть и нефтепродукты государств–участников Единого экономического пространства.

Представляется, что указанные принципы должны быть отражены в основополагающих национальных законах о естественных монополиях. Такое предложение нашло свое

отражение в рекомендациях Межпарламентской Ассамблеи в ноябре 2012 года.

Необходимо также обратить внимание еще на один принцип, определенный в ст. 2 рассматриваемого Соглашения: на необходимость формирования системы информационного обеспечения общих рынков нефти и нефтепродуктов Единого экономического пространства.

Создание информационной системы, обеспечивающей общий рынок нефти и нефтепродуктов, требует законодательного обеспечения во всех трех странах. На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации отсутствует необходимая правовая база, регламентирующая комплексный подход к обеспечению государственных органов информацией о деятельности организаций ТЭК. В результате сложилась ситуация, когда государственные органы, осуществляющие государственные функции в сфере ТЭК и смежных отраслях экономики, не обладают оперативной и объектной отраслевой информацией, которая необходима для осуществления возложенных на них государственных функций, в том числе для предотвращения чрезвычайных ситуаций в ТЭК. Эти предложения также нашли свое отражение в рекомендациях Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС.

Важными положениями подписанных договоренностей являются:

- наличие гарантированной возможности осуществления долгосрочной транспортировки добытой нефти и произведенных из нее нефтепродуктов по действующей системе транспорта на территории государств–участников Единого экономического пространства, в том числе по системам магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов;

- а также то, что все три государства получили возможность доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территории каждого из государств–участников Единого экономического пространства для хозяйствующих субъектов, зарегистрированных на территориях государств Сторон, на тех же условиях, что и для хозяйствующих субъектов Стороны, по территории которой осуществляется транспортировка нефти и (или) нефтепродуктов.

Представляется целесообразным с учетом принципов рассматриваемого Соглашения разработать модельный закон, регулирующий правоотношения в сфере транспортировки нефти. В качестве основы могут быть взяты Закон Республики Беларусь от 9 января 2002 г. №87-З «О магистральном трубопроводном транспорте» и положения находящегося в разработке ГД ФС РФ проекта федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте».

До заключения соглашения тариф на услуги по транспортировке нефтепродуктов по магистральным нефтепродуктопроводам, расположенным на территории Республики Беларусь, устанавливается на основании статьи 7 Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о взаимодействии при эксплуатации магистральных нефтепродуктопроводов, расположенных на территории Республики Беларусь, от 8 июня 2004 г. Эта статья, в частности, определяет, что изменение тарифов на услуги по транспортировке нефтепродуктов по магистральным нефтепродуктопроводам, расположенным на территории Республики Беларусь, осуществляется уполномоченным органом Белорусской Стороны в соответствии с методикой определения тарифов на услуги по транспортировке нефтепродуктов, согласованной с уполномоченным органом российской стороны.

В соответствии со ст. 5 анализируемого Соглашения тарифы на транспортировку нефти и нефтепродуктов по системе нефтепроводов и нефтепродуктопроводов национальными органами каждого государства могут различаться транспортировкой на экспорт и для внутреннего потребления. Тарифы на транспортировку нефти и нефтепродуктов устанавливаются для хозяйствующих субъектов государств Сторон на уровне, рав-

ном тарифам, установленным для хозяйствующих субъектов государства Стороны, по территории которого осуществляется транспортировка нефти и (или) нефтепродуктов.

Основные положения по формированию общего рынка нефти и нефтепродуктов учтены в Концепции правового обеспечения энергетической безопасности Евразийского экономического сообщества, разработанной Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества.

Еще одним важным международным актом, регламентирующим сферу естественных монополий, стало Соглашение между правительствами Беларуси, Казахстана и России о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики. Его принципиальными положениями стали (ст. 3 Соглашения):

- неприменение Сторонами во взаимной торговле количественных ограничений и вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение);

- первоочередное обеспечение внутренних потребностей в газе государств–участников Единого экономического пространства;

- цены и тарифы на транспортировку газа для удовлетворения внутренних потребностей государств Сторон устанавливаются в соответствии с национальными законодательствами государств Сторон;

- унификация норм и стандартов на газ государств–участников Единого экономического пространства.

Основные представленные определения и принципы Соглашения используются в национальном законодательстве Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Следует отметить, что правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики согласованы государствами – членами Евразийского экономического сообщества в Концепции формирования общего энергетического рынка, утвержденной Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества № 402 от 12 декабря 2008 г.

В соответствии с Концепцией Общий рынок газа государств – членов ЕврАзЭС – система отношений, связанная с куплей-продажей газа, услуг в газовой сфере, действующая на основании общих правил и соответствующих договоров.

Рассмотренные примеры подтверждают мнение, высказанное Ю.А. Тихомировым, о том, что в процессе развития интеграции «...приобретает особую остроту задача формирования и, главное, функционирования “единого правового пространства” как особой сферы регулирования и согласования национального и международного права».[1] Иными словами, в сложившейся ситуации становятся актуальными проблемы теоретического и практического характера, такие как обоснования процедур и границ сочетания международных национальных регуляторов; расширение сфер правового регулирования за пределами государственных границ; установление пределов разных юрисдикций. Правовые нормы в некоторых сферах правоотношений в ЕврАзЭС, Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, очевидно, различны. Что делает необходимым уточнение понятий «гармонизация» и «унификация» национального законодательства применительно к задачам Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, во всяком случае, до 2015 года. Одним из возможных вариантов могло бы стать следующее понимание задач и механизмов совершенствования национального законодательства в рамках МПА ЕврАзЭС. Задача «унификация» и «гармонизация» на-

[1] Тихомиров Ю.А. Единое экономическое пространство: проблема соотношения международно-правовых и национально-правовых регуляторов. Евразийская интеграция в XX1 веке. – М., 2012. – С.239.

ционального законодательства сохраняется в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. Механизмом здесь служат Рекомендации по приведению национального законодательства Республик Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в соответствие с Соглашениями, принятыми в рамках ТС и ЕЭП. И мониторинг законодательства, вытекающий из сути разработки типового проекта законодательного акта, при котором государства-участники, обобщая полезный свой и иной опыт принятия и реализации законов, вносят предложения по подготовке проекта законодательного акта. В терминологии Ю.А. Тихомирова это «путь «восхождения» от национального акта к международному»[2].

Таким образом, возрастает роль национального правотворчества в механизме международного правотворчества, но что самое главное – это мониторинг типичных сфер правоотношений и механизмов процесса интеграции, когда национально-правовой интерес становится всеобщим, диктуя «известную унификацию способов национального управления».[3]

В странах ЕврАзЭС сегодня предпринимаются попытки разработать и принять специальные законы, посвященные регулированию предпринимательских объединений. В этой связи мы считаем целесообразным разработать концепцию правового регулирования экономической зависимости юридических лиц и предпринимательских объединений.

[2] Там же. С. 247.
[3] Там же. С. 247.