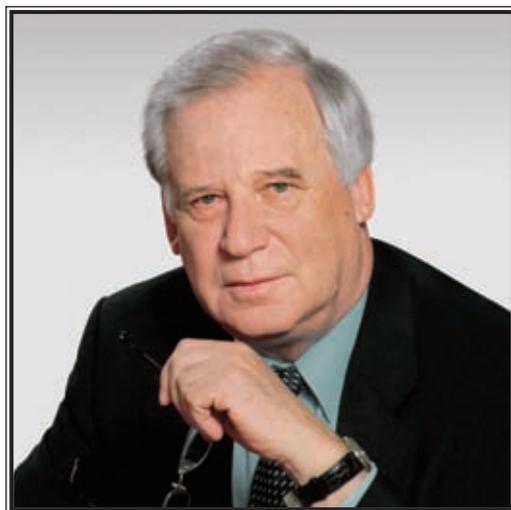


# ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ В СТРУКТУРЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ЕСТЕСТВЕННЫМ МОНОПОЛИЯМ  
Николай Иванович Рыжков

## Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям в системе правового регулирования рыночной экономики

К компетенции Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям относится законодательное обеспечение государственной политики в отношении естественных монополий в Российской Федерации. Указанная политика направлена на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий и призвана гарантировать доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование естественных монополий.

В соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года №147-ФЗ «О естественных монополиях» регулированию подлежит деятельность субъектов естественных монополий в следующих сферах:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- транспортировка газа по трубопроводам;
- железнодорожные перевозки;
- услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов;
- услуги общедоступной электрической и почтовой связи;
- услуги по передаче электрической энергии;
- услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- услуги по передаче тепловой энергии.

Работу по каждому из названных направлений ведет соответствующая подкомиссия, возглавляемая своим председателем из числа членов Комиссии. В частности, подкомиссию по

развитию систем энергообеспечения и энергосбережения жилищно-коммунального комплекса возглавляет В. Г. Трушников.

Сферы деятельности субъектов естественных монополий, подлежащие государственному регулированию и контролю, имеют жесткие рамки. Регулирование деятельности субъектов естественных монополий не может применяться в сферах деятельности, не относящихся к естественным монополиям. Задача правового регулирования их деятельности заключается, с одной стороны, в предоставлении права государственным органам власти ограничивать их возможности недобросовестной конкуренции за счет злоупотребления своим монопольным положением на рынке, то есть защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. И одновременно способствовать развитию субъектов естественных монополий именно как монополии, исходя из определения естественной монополии. При этом не должно допускаться сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий, указанных выше, из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка (сегодня это актуально для услуг общедоступной электрической связи).

Исходя из принципов функционирования рыночной экономики, государство вправе осуществлять только ценовое регулирование, влиять на ценовую политику субъектов естественных монополий (устанавливать тарифы на их продукцию) и определять недискриминационные условия доступа на товарный рынок иным хозяйствующим субъектам (определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию).

Таким образом, деятельность Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям находится в сфере регулирования отношений, которые возникают на товарных рынках страны и в которых участвуют субъекты естественных монополий.

## Нефтегазовый комплекс и трубопроводный транспорт

Одно из важных направлений развития экономики страны в 2007 году было предметом рассмотрения подкомиссии по развитию нефтегазовой отрасли, магистральному трубопроводному транспорту и терминалам, возглавляемой В. В. Соколовским.

Устойчивое развитие химической и нефтехимической промышленности требует решения вопросов обеспечения предприятий отрасли углеводородным сырьем, на базе которого производится до 80% продукции комплекса. В настоящее время главной проблемой для отечественной промышленности является проблема развития химической и нефтехимической промышленности России на период до 2015 года.

Актуальность ее решения впервые затронул в своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ В. В. Путин. Об этом же говорится и в программных документах Правительства РФ. Такая ситуация потребовала уточнения приоритетов развития химического комплекса России и задач государства в области его развития.

Данному вопросу был посвящен «круглый стол» на тему «Глубокая переработка углеводородов как основа стратегии развития химической и нефтехимической промышленности России на период до 2015 года», проведенный в Совете Федерации ФС РФ 04.07.2007 года Комиссией по естественным монополиям совместно с Комитетом по экономической политике, предпринимательству и собственности. В работе «круглого стола» приняли участие члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы РФ, руководители субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Счетной палаты РФ, ведущих отечественных газонефтедобывающих и перерабатывающих компаний, научно-исследовательских и общественных организаций.

Участники «круглого стола» отметили, что химический комплекс является базовым сегментом российской экономики. Потребителями его продукции являются практически все отрасли промышленности, сельского хозяйства, сфера услуг, торговля, наука, культура и образование, оборонный комплекс. От его состояния и развития зависит уровень национальной конкурентоспособности и темпы роста экономики России в целом. Однако крайне необходимая для экономики страны «Стратегия развития



химической и нефтехимической промышленности России на период до 2015 года» Правительством РФ до сих пор не рассмотрена. По мнению специалистов, проект Стратегии, подготовленный Минпромэнерго России, недостаточно скоординирован с планами переработки углеводородного сырья нефтегазовыми компаниями страны и особенно недостаточно уделено внимание переработке природного газа, а также утилизации и переработке нефтяного попутного газа.

Еще более крупные проблемы имеются в газохимии, на предприятиях по переработке природного газа в полимеры и товары из них. Для данных производств характерны надежность сырьевой базы, емкость рынка газохимической продукции, конкурентоспособность продукции газохимии на мировых и отечественных рынках. Стратегическая задача развития глубокой переработки углеводородного сырья не может быть решена без реконструкции, модернизации действующих и строительства новых предприятий в местах, приближенных к добыче природных ресурсов. По мнению большинства выступивших руководителей объединений и ученых, в целях развития масштабной переработки природного и нефтяного попутного газа необходимо придать газохимии ранг приоритетного и самостоятельного направления промышленности страны.

По результатам работы «круглого стола» были подготовлены соответствующие Рекомендации, направленные Председателем Совета Федерации С.М. Мироновым Президенту РФ В.В. Путину и Председателю Правительства РФ. Одной из просьб в адрес Президента РФ было обращение о необходимости создания государственного органа, координирующего деятельность компаний химической и нефтехимической промышленности страны, а также холдингов по производству химической и нефтехимической продукции.

При рассмотрении комплекса вопросов развития нефтегазохимической промышленности страны значительное место отводится проблеме увеличения утилизации попутного нефтяного газа (ПНГ). Эта проблема актуальна в связи с обострением энергодефицита в некоторых регионах России, а также из-за расточительного отношения к ценному углеводородному сырью. В целом по стране, по официальной статистике, на факелах сгорает около 20 млрд. куб. м ПНГ, а по оценке Международного энергетического агентства, – до 50 млрд. куб. м. При сжигании ПНГ наносится значительный ущерб окружающей среде: тепловое загрязнение, загрязнение пылью и сажей, загрязнение токсичными составляющими.

Обращая внимание на недопустимость расточительного отношения к попутному нефтяному газу, Президент России В.В. Путин на совещании по вопросу развития нефтегазовой отрасли 6 августа 2007 года поставил задачу «...введения системы учета, увеличения экологических штрафов, ужесточения лицензионных требований, создания таких условий, когда выгодно будет работать в этом направлении».

Представители Комиссии приняли участие в Международной конференции «Утилизация попутного нефтяного газа в России» в рамках юбилейного 5-го Международного форума «Топливо-энергетические ресурсы России-2007». На конференции была отмечена необходимость укрепления комплекса мероприятий по природоохранной деятельности в свете выполнения положений Киотского протокола. Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям и НП «Российское газовое общество», представляющее интересы ведущих газовых компаний, обеспокоены сложившейся ситуацией. В настоящее время совместно с другими компетентными организациями обсуждается ряд мероприятий по разработке мер нормативно-правового характера, направленных на регулирование добычи и рационального использования ПНГ. Разрабатывается проект федерального закона «О нефтяной деятельности», который позволит закрепить политические цели и принципы, регулирующие процесс освоения природных ресурсов в интересах общества.

Одной из проблем магистральных трубопроводов в последнее время являлась проблема обеспечения сохранности транспортируемых нефтепродуктов. В этой связи Комиссия рассмотрела Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и статью 12 Федерального закона «Об оружии» (далее – Федеральный закон). Проект федерального закона был внесен 2 февраля 2007 года группой депутатов Государственной Думы ФС РФ. Он направлен на повышение мер по обеспечению эффективности охраны магистральных нефтегазопроводов, исключение возможности доступа посторонних лиц к этим особо важным и опасным объектам, а также на предупреждение террористических актов на них силами охранных подразде-



лений дочерних предприятий ОАО «Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть» и ОАО «Газпром». Концепция законопроекта была рассмотрена и обсуждена Комиссией 04.06.2007 года. Комиссия отметила необходимость решения вопросов охраны магистральных нефтегазопроводов, однако посчитала нецелесообразной увязку этих вопросов с поставками продукции для государственных нужд. 04.06.2007 года Федеральный закон был принят Государственной Думой РФ.

Другие рассмотренные Комиссией вопросы по магистральным трубопроводам относятся к законодательному обеспечению развития трубопроводных систем для поставки нефти и газа за рубеж. Это позволит повысить стабильность поставки углеводородов из России, а также обеспечить их бесперебойный транзит на мировые рынки, что отвечает интересам развития топливно-энергетического комплекса и соответствует основным направлениям энергетической политики страны.

## **Законодательное обеспечение деятельности железнодорожного транспорта, портов и аэропортов**

В 2007 году подкомиссия, возглавляемая В.К. Глухих, работала в области законодательного обеспечения деятельности железнодорожного транспорта, портов и аэропортов по следующим основным направлениям:

- мониторинг законодательного обеспечения третьего этапа структурного реформирования железнодорожного транспорта и хода реализации мероприятий по реформированию;
- законодательное обеспечение развития морских портов Российской Федерации.

За истекший период реформирования экономики страны в железнодорожной отрасли накопился целый ряд проблем, которые необходимо решить в ближайшее время путем законодательного, государственного нормативно-правового и тарифного регулирования, а также структурного реформирования железнодорожного транспорта как субъекта естественных монополий. К этим проблемам относятся:

- высокий уровень износа основных фондов (средний уровень износа составляет 58,6%, а значительная их часть находится за пределами нормативных сроков службы);
- несовершенство механизма государственного регулирования тарифов на услуги железнодорожного транспорта, что не способствует развитию свободной конкуренции в отрасли;
- не полностью обеспечена ликвидация убыточности пригородных пассажирских перевозок, социально значимых грузовых перевозок;
- не отработан механизм расчетов за перевозки льготных категорий граждан и т.д.

Комиссия считает, что нормативно-правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта на современном этапе его развития является основой его структурной реформы.

Для повышения качества законодательного обеспечения деятельности железнодорожного транспорта Комиссией используются практически все основные формы парламентской деятельности. Прежде всего она осуществляет непрерывный мониторинг законодательного обеспечения третьего этапа структурного реформирования железнодорожного транспорта и хода реализации мероприятий по его структурному реформированию.

В феврале 2007 года на заседании Комиссии рассматривался вопрос «О разработке новых редакций федеральных законов «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «Об особенностях управления имуществом железнодорожного транспорта». Комиссия обратила внимание Минтранса России на невыполнение им своих обязательств по разработке проектов названных федеральных законов в согласованные с министерством сроки (июль–сентябрь 2006 года). Кроме того, Комиссия сочла целесообразным вносимые законопроекты по отдельным вопросам деятельности железнодорожного транспорта рассматривать только комплексно, с учетом подготовки вышеуказанных законов. Данная позиция Комиссии была поддержана профильными комитетами Государственной Думы РФ, Минтрансом России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.



В мае 2007 года Комиссией был подготовлен и проведен «круглый стол» на тему «Нормативно-правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта в современных условиях». Участниками «круглого стола» было отмечено, что действующие федеральные законы «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» в настоящее время во многом не соответствуют реальным условиям, сложившимся в отрасли, и требуют значительных изменений. Участники «круглого стола» пришли к общему мнению, что изменения в данные законопроекты должны:

- обеспечить развитие и совершенствование железнодорожного законодательства в целях полного и качественного регулирования отношений участников перевозочного процесса с учетом международного опыта и задач по дальнейшей интеграции, расширения сотрудничества в области железнодорожного транспорта с другими странами;
- учитывать целевую модель рынка транспортных услуг;
- расширить понятийный аппарат законодательства в области железнодорожного транспорта путем включения в него новых терминов и базовых понятий. Это необходимо в целях установления терминологического единообразия, способствующего регулированию отношений между субъектами перевозочного процесса в современных условиях;
- устранить противоречия указанного законодательства с нормативными актами иных отраслей права, в том числе в отношении компетенции федеральных органов исполнительной власти по изданию нормативно-технических актов;
- обеспечить регулирование отношений с участием хозяйствующих организаций, основанных на частной собственности.

Следует отметить, что разработка необходимых изменений в федеральные законы осуществляется крайне медленно, с опозданием как минимум на один год. Отсутствие необходимой нормативной базы сдерживает полноценное функционирование и развитие железнодорожного транспорта в условиях проводимой структурной реформы, а также не обеспечивает должную интеграцию железнодорожного транспорта Российской Федерации в мировую транспортную систему. Недостаточные темпы развития железнодорожного транспорта сдерживают развитие целого ряда других отраслей.

Подготовку Министерством транспорта Российской Федерации проекта изменений в федеральные законы «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» Комиссия рассматривает в качестве одного из приоритетных направлений деятельности, направленных на совершенствование правовых основ функционирования всего железнодорожного транспорта.

По состоянию на конец 2007 года Комиссией Правительства РФ по законопроектной деятельности одобрены концепции федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации». Разработка текстов законопроектов осуществляется в рамках специально созданной межведомственной рабочей группы. В ее состав вошли представители Федерального Собрания Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и заинтересованных организаций железнодорожного транспорта. Принятие федеральных законов планируется осуществить в 2008 году.

## Морские порты

Актуальность законодательного обеспечения динамичного развития морских портов Российской Федерации определена тем, что в первую очередь законодательная и нормативная правовая база в связи проводимыми социально-экономическими реформами полностью не соответствует организационным, структурным и экономическим отношениям, сложившимся в морских портах. Это привело к тому, что:

- Россия среди морских держав занимала в 2006 году 30-е место по тоннажу флота (исходя из формальной регистрации судов под национальным флагом). Но фактически наша стра-



- на, по подсчетам иностранных экспертов (по общему тоннажу всего контролируемого флота, с учетом судов российских судовладельцев под «удобными» флагами), находится на 13-м месте в мире после Великобритании и Дании, опережая такие страны, как Италия и Турция;
- доля флота под российским флагом в общем тоннаже флота, контролируемого Россией, составляет 42%, что совершенно недостаточно;
  - обновление флота осуществляется низкими темпами – средний возраст судов превышает 20 лет;
  - доля отечественного флота в перевозках российских грузов также остается крайне низкой;
  - сохраняется тенденция к строительству судов, их регистрации и осуществлению судоходного бизнеса за рубежом;
  - специализация и оснащенность российских торговых портов не соответствуют структуре и объемам внешнеторговых и транзитных грузопотоков, в результате чего почти 25% российских внешнеторговых грузов, перевозимых с использованием морского транспорта, следует через иностранные порты;
  - недостаточными темпами осуществляется обновление флота ледоколами, буксирами и спасательными судами, что снижает надежность транспортного обслуживания и создает проблемы обеспечения безопасности мореплавания.

Кроме несовершенной нормативной правовой базы, к одной из основных причин, приведших к тяжелому состоянию морского транспорта, следует отнести и совокупный уровень налогов, других обязательных платежей, которые взимаются сегодня с российских судоходных компаний и которые существенно превышают зарубежные. Это снижает конкурентоспособность отечественного флота, делает невыгодной регистрацию и эксплуатацию судов под российским флагом.

Все большее влияние на объемы перевозочной работы отечественного морского торгового флота начинает оказывать не только отказ владельцев от регистрации судов под российским флагом, но и передача российских судов в аренду иностранным пользователям (их работа не учитывается в России).

Кардинальным решением целого ряда перечисленных проблем должен стать принятый в 2007 году Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободных экономических зонах в Российской Федерации» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Над данными законопроектами Комиссия работала с мая 2007 года. Они неоднократно рассматривались на ее заседаниях, дорабатывались на заседаниях рабочей группы, и после их принятия требуется проведение мониторинга действия их положений в морских портах России.

Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» направлен на регулирование отношений, касающихся создания и деятельности портов, на установление правовых, организационных и экономических условий осуществления государственного регулирования и административно-властных полномочий. Федеральный закон заполняет образовавшийся законодательный вакуум в регулировании портовой деятельности и становится основой для дальнейшего совершенствования законодательства в сфере морской деятельности.

Федеральным законом «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» урегулирована основная группа вопросов, касающихся деятельности портов, а также гармонизировано законодательство, относящееся к деятельности в морских портах.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободных экономических зонах в Российской Федерации» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» разработан по поручению Президента РФ. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2007 года Владимир Владимирович Путин, говоря о перспективах развития российских портов, подчеркнул необходимость принятия соответствующего закона и определиться с созданием нескольких свободных портовых зон с льготным режимом налогообложения. Закон направлен на создание правовых условий для образования и функционирования на территории Рос-



сийской Федерации нового вида особых экономических зон – портовых особых экономических зон, целью которых является стимулирование развития портового хозяйства и развития портовых услуг, конкурентоспособных по отношению к зарубежным аналогам. Он устанавливает, что портовые особые экономические зоны создаются на территориях морских и речных портов, открытых для международного сообщения и захода иностранных судов. А также на территориях аэропортов, открытых для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные и воздушные перевозки. Кроме того, и на территориях, предназначенных в установленном порядке для строительства, реконструкции и эксплуатации морского порта, речного порта и аэропорта. Портовые особые экономические зоны создаются на участках территории, которые имеют общую границу и площадь которых составляет не более чем 50 кв. км. В отличие от других видов особых экономических зон портовые особые экономические зоны создаются на 49 лет. Федеральный закон определяет также понятие и правовой статус резидента портовой особой экономической зоны, содержание и виды портовой деятельности. Он подробно регламентирует порядок заключения соглашения о деятельности портовой особой экономической зоны, порядок изменения, прекращения и расторжения условий соглашения. Принципиальную роль для решения задач, поставленных данным законом, играют внешнеторговые преференции, предусматривающие введение упрощенного порядка осуществления внешнеторговых операций через порты, аэропорты и снижение издержек, связанных с оказанием портовых услуг.

В целях решения поставленных задач применительно к портовому хозяйству, значение имеют налоговые льготы, снижающие издержки бизнеса и стимулирующие расширение налогооблагаемой базы за счет роста предпринимательской и инвестиционной активности.

Последовательное осуществление политики, направленной на развитие в Российской Федерации портов (аэропортов) с особыми экономическими условиями функционирования, улучшит деловой климат, создаст прозрачные и стабильные правила осуществления экономической деятельности, стимулирующие развитие предпринимательской инициативы, благоприятные условия для реализации социально ориентированной рыночной экономики.

На весеннюю сессию 2008 года Комиссия по естественным монополиям запланировала мероприятия по проведению мониторинга реализации данных законов для выработки предложений по их совершенствованию.

## Общедоступная электрическая и почтовая связь

Подкомиссия по связи Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям ведет свою работу в рамках мониторинга реализации Федерального закона «О связи», который проводит Совет Федерации. В поле ее зрения находится и ход работ по внедрению в стране цифрового телевидения, в частности работа Правительственной комиссии по развитию телерадиовещания. А также вопросы интеллектуальной собственности как одного из основных рынков в эпоху информационного общества. Подкомиссия стремится выявить, определить главные, принципиальные проблемы на пути развития отрасли и помочь, в том числе законодательно, участникам рынка их решить.

Развитие телекоммуникационных технологий является требованием развития информационного общества, и связь как основа информационных технологий на современном этапе развития общества имеет первостепенное значение. Наряду с энергетикой и транспортом она становится локомотивом роста российской экономики, одновременно являясь ключом к ее переводу с «сырьевых» на высокотехнологичные рельсы. Поэтому подкомиссия и Комиссия в целом с целью ускоренного развития отрасли связи предпринимает максимум усилий для создания и поддержания в отрасли связи благоприятных условий для конкуренции, в первую очередь в направлении ее демонаполизации. А также для расширения базы возможностей ее развития путем конверсии радиочастотного диапазона с учетом международных аспектов развития этого направления.

В ряду текущей работы по экспертизе законопроектов в сфере связи и принятию соответствующих решений Комиссией было осуществлено сопровождение проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 59 и 60 Федерального закона «О связи» (в части формирования



резерва универсального обслуживания). Данный законопроект был внесен в Государственную Думу Правительством РФ в плане реализации постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи». Также Комиссия отслеживала другие законы, в той или иной степени затрагивающие отрасль связи. Например, Федеральный закон «О защите конкуренции», внесенный Правительством РФ.

В 2006–2007 годах Комиссии пришлось столкнуться с негативными явлениями со стороны естественных монополистов рынка услуг общедоступной электрической связи. Монополисты в сфере телефонной связи использовали введенный в 2006 году принцип «платит звонящий» для собственного обогащения путем необоснованного повышения тарифов на телефонную связь. В Совет Федерации, в другие федеральные органы государственной власти стали поступать многочисленные обращения пользователей услугами общедоступной телефонной связи, а также ряда органов власти субъектов Российской Федерации (обращения Тамбовской областной Думы, городского Совета Новосибирска и т.д.) по вопросу регулирования тарифов на услуги местной телефонной связи. Принимая во внимание то, что телефонная связь является основным средством общения для многих социально незащищенных категорий населения, прежде всего пенсионеров и инвалидов, Комиссия рекомендовала Совету Федерации обратиться в Правительство РФ с поддержкой указанных обращений. В результате в 2007 году при активном участии Мининформсвязи России нам удалось во многом снять остроту данной проблемы.

Другим негативным моментом деятельности монополиста в сфере телефонной связи, в основном МРК – дочерних предприятий ОАО «Связьинвест», явилась дискриминация альтернативных операторов связи (в основном малых предприятий) при присоединении сетей связи и их взаимодействии. Монополисты (операторы, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования) стали навязывать альтернативным операторам связи дискриминационные условия присоединения их сетей к сети связи общего пользования, требуя от них завышенную плату за оказание этой услуги, самовольно отсоединять их от сети связи общего пользования, нарушая тем самым единство общей сети связи. Эти их действия противоречили положениям действующего Федерального закона «О связи». Комиссия провела рабочее совещание с представителями Ассоциации операторов телефонной связи и представителями Мининформсвязи России, на котором были рассмотрены и проанализированы причины сложившейся ситуации. Представители Мининформсвязи России признали наличие проблемы и обязались принять необходимые меры для ее решения.

К числу проведенных Комиссией мероприятий по выявлению основных проблем, стоящих на пути развития отрасли связи, следует отнести проведение «круглых столов» по проблемам демонополизации отрасли связи и конверсии радиочастотного диапазона.

По вопросу демонополизации услуг общедоступной электрической связи участниками «круглого стола» было отмечено, что развитие средств и технологий связи выводит услуги общедоступной электрической связи из сферы естественной монополии. После вступления в силу нормативно-правовых актов по либерализации рынка дальней связи в обществе развернулась широкая дискуссия о необходимости демонополизации отрасли связи. В принятых рекомендациях участники «круглого стола» рекомендовали Правительству РФ рассмотреть в 2007 году вопрос о демонополизации сферы оказания услуг общедоступной электрической связи. При этом предложения по исключению этих услуг из сферы естественных монополий должны быть дополнены разработкой положений о локальных естественных монополиях в области связи с юридически точным ее определением. А также предлагалось подготовить предложения по созданию условий для недискриминационного доступа операторов связи к ее инфраструктуре. Однако позже Комиссия вынуждена была приостановить процесс демонополизации услуг общедоступной электрической связи до решения проблемы недискриминационного доступа альтернативных операторов связи к сети связи общего пользования в стране.

В плане конверсии радиочастотного спектра (РЧС) принципиальным явился пункт рекомендаций об изменении концептуального положения о распоряжении радиочастотным спектром (конверсия радиочастотного спектра – совокупность действий, направленных на расширение использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами гражданского назначения).

Хотя вопросы конверсии радиочастотного спектра на момент нашего пристального внимания к этой проблеме и являлись объектом обсуждения и споров между операторами связи, представи-



телями Мининформсвязи России и Министерства обороны РФ, причем уже довольно долго, но существенных сдвигов в этом направлении не наблюдалось. Даже поручение Правительства РФ компетентным федеральным органам исполнительной власти разработать и представить в IV квартале 2006 года план проведения конверсии радиочастотного спектра до 2012 года не смогло сдвинуть «с мертвой точки» данную проблему. Члены Комиссии решили основательно разобраться в причинах многолетнего «застоя» в решении проблемы конверсии радиочастотного спектра. Комиссия решила срочно провести «круглый стол» по данной проблеме и разобраться в причинах сложившейся ситуации.

Исторически сложилось так, что РЧС в стране практически безраздельно владели и владеют военные (в том числе в интересах 12 спецслужб и правительственных органов государственной власти). Ранее, когда уровень радиотехники был недостаточно высоким, для обеспечения общественной безопасности и государственного управления, возможно, требовалось подавляющее присутствие военных во всем радиочастотном диапазоне. Однако сегодня, когда уровень этой техники стремительно вырос, повсеместно внедряется цифровая техника, а общественное развитие напрямую зависит от информационного обеспечения, такое положение стало существенным тормозом на пути развития всего общества. Поэтому участниками «круглого стола» было выражено четкое убеждение, что необходимо передать право распоряжения радиочастотным спектром «в руки» гражданского общества, гражданскому министерству. В настоящее время в нашей стране для гражданских целей используется около 5% РЧС (данные Мининформсвязи России – 2,14%, данные Минобороны России – 12,5%), то в развитых странах – 50% и более (в США – более 30%).

Главный вывод заключается в том, что конверсия РЧС позволит изменить исторически сложившееся его распределение в пользу радиоэлектронных средств гражданского назначения, коренным образом повысить эффективность использования РЧС. Это откроет новые возможности для быстрого внедрения в России современных радиотехнологий, столь необходимых нашей стране, и приблизить нашу страну к решению задачи увеличения ВВП за счет несырьевых источников доходов.

Радиочастотный спектр является общенародным достоянием и должен быть предоставлен гражданскому обществу для целей развития информационных технологий и информатизации общества.

В порядке обсуждения вопроса о разработке проекта федерального закона «О конверсии радиочастотного спектра в Российской Федерации», его концептуальных положений 10 июля 2007 года под председательством председателя подкомиссии по связи В.А.Новикова было проведено расширенное заседание рабочей группы Экспертного совета при Комиссии по направлению «Связь». Были приглашены представители основных заинтересованных сторон: федеральных органов исполнительной власти, общественных организаций операторов связи, использующих радиотехнологии, а также ФГУП «Научно-исследовательский институт радио». В заседании приняли участие 19 экспертов. Четверо из них представляли общественные организации – Национальную Радиоассоциацию, Инфокоммуникационный союз и НП «Национальная Ассамблея спутниковой связи». По итогам данного заседания было принято решение Комиссии о создании рабочей группы по разработке проекта федерального закона «О РЧС в Российской Федерации» с привлечением в нее представителей общественных организаций операторов связи, которая приступила к разработке концепции закона. Также Комиссия решила поставить работу межведомственной группы по разработке Плана конверсии РЧС до 2015 года под дополнительный контроль Совета Федерации.

## Почтовая связь

В рамках законодательного обеспечения населения Российской Федерации надежной почтовой связью и принятия мер по снижению тарифов на услуги общедоступной почтовой связи Комиссия уделяла пристальное внимание проблемам отрасли.

Почта входит в число 50 крупнейших предприятий Российской Федерации – в ее деятельности занято более 400 тыс. сотрудников.



На протяжении длительного времени ситуация с почтовой связью в стране ухудшалась: время доставки писем резко возросло – до 10–20 дней. В почтовых отделениях выросли очереди – гражданам приходится в них отстаивать 30 и более минут. Здания почтовых отделений, особенно в отдаленных регионах, приходят в ветхое состояние, так как их не ремонтируют.

В связи с этим было принято решение посвятить вопросу почтовой связи в стране отдельное заседание Комиссии.

На заседание Комиссии были приглашены представители Мининформсвязи России, ответственные за реализацию политики в сфере почтовой связи, – заместитель Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Д.А.Милованцев с сотрудниками министерства, а также представители ФГУП «Почта России» во главе с его генеральным директором И.А.Сырцовым. В ходе подготовки к этому заседанию Комиссии состоялось заседание Правительства РФ, на котором рассматривался вопрос развития инфраструктуры почтовой связи. Кроме того, на заседании Государственного Совета Президент РФ В.В.Путин дал поручение по развитию банковской инфраструктуры почты.

В ходе обсуждения на заседании Комиссии выяснилось, что отечественная почта находится в критическом положении. Из-за того, что была утрачена технологическая основа процессов обработки письменной корреспонденции, отечественная почта оказалась отброшенной по себестоимости операций на уровень 1950-х годов. Сегодня вся почта обрабатывается вручную. Старая техника пришла в негодность. Промышленность, которая ее выпускала, не существует. Нормативно установленные сроки доставки ежедневной прессы в Российской Федерации отсутствуют.

Одно из преимуществ почты – это разветвленная сеть почтовых отделений. Более 42 тыс. объектов, распределенных на всей территории Российской Федерации. При этом свыше 70% находятся в сельской местности. Состояние почтовых отделений довольно тяжелое. Часть почтовых отделений даже не телефонизирована. Структура собственности почтовых отделений требует отдельного решения – в 1990-е годы значительная часть почтовых отделений была из федеральной собственности переведена в муниципальную собственность, в другие виды собственности, и сегодня почта сталкивается с проблемой содержания этих почтовых отделений, их обновления.

Логистическая инфраструктура, которая на настоящий момент существует на почте, не адаптирована к существующей экономической среде, не связана с транспортными маршрутами и выглядит как набор хаотических маршрутов.

Таким образом, отечественная почта очень существенно отстает по уровню сервиса от большинства почтовых служб развитых стран мира. Принятые организационные меры по совершенствованию деятельности почты (за счет увеличения продолжительности работы и т.п.) показали, что за их счет добиться существенного улучшения параметров качества почта не сможет. Требуется существенная модернизация ее инфраструктуры. Необходима подготовка новой редакции Федерального закона «О почтовой связи».

Для преодоления негативных тенденций была разработана программа модернизации почты России, установлены сроки ее реализации. В настоящий момент идет первая фаза реализации данной программы. Из федерального бюджета уже выделяются средства на реализацию части мероприятий по этой программе, прежде всего это связано с финансовой инфраструктурой, с ее развитием.

Комиссия поддержала предложение о паритетном финансировании (50% на 50%) расходов на первоочередные меры по выводу почтовой связи из критического положения: из федерального бюджета и средств ФГУП «Почта России». Было решено также обратиться в Правительство РФ с предложением принять срочные меры по выводу почтовой связи из кризисного состояния. Соответствующее письмо за подписью Председателя Совета Федерации С.М.Миронова было направлено Председателю Правительства РФ.

## Энергетика

В настоящее время электроэнергетика России вступила в завершающую фазу реформы, которая проводится на основе принятых в 2003 году федеральных законов и принятых в соответс-



твии с ними нормативных актов Правительства РФ. Созданы системообразующие организации отрасли: ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (ОАО «ФСК ЕЭС»), ОАО «Системный оператор – центральное диспетчерское управление Единой энергетической системы» (ОАО «СО-ЦДУ ЕЭС»), НП «Администратор торговой системы оптового рынка электрической энергии Единой энергетической системы». Завершено формирование 7 генерирующих компаний оптового рынка электроэнергии и 11 из 14 территориальных генерирующих компаний. Идет формирование компаний сетевого комплекса. На данный момент в основном создана структура целевой модели оптового рынка электроэнергии и мощности. С 1 сентября 2006 года действуют новые правила работы оптового и розничного рынков.

Завершение структурных преобразований в электроэнергетике и необходимость завершения формирования правовой и экономической основы для дальнейшего функционирования создаваемых компаний целевой структуры отрасли в условиях совершенствования системы государственного регулирования и контроля обусловили в 2007 году направление работы Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям, и в первую очередь ее подкомиссии по электро- и теплоэнергетике, под руководством первого заместителя председателя Комиссии В.Е.Межевича. В целях реализации завершающего этапа реформирования электроэнергетики были приняты два федеральных закона.

Федеральным законом от 2 октября 2007 года №228-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» уточняется порядок принятия решений о реорганизации ОАО РАО «ЕЭС России», при котором обеспечивают достижение государством предусмотренных законодательством Российской Федерации долей участия в уставных капиталах ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «СО-ЦДУ ЕЭС», ОАО «ГидроОГК», при всех возможных вариантах голосования на общем собрании акционеров по вопросам реорганизации ОАО РАО «ЕЭС России». Кроме того, изменения позволяют обеспечить соблюдение прав всех акционеров ОАО РАО «ЕЭС России» при принятии решения о реорганизации ОАО РАО «ЕЭС России».

Федеральным законом от 4 ноября 2007 года №250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России» уточнены отдельные нормы федеральных законов в сфере электроэнергетики. В частности, определена дата окончания переходного периода – 1 июля 2008 года. При этом в течение трех лет продолжится функционирование оптового и розничных рынков по правилам переходного периода с сохранением в полном объеме тарифного регулирования при поставке электроэнергии населению и отдельным категориям потребителей, приравненным к населению. Законом установлена возможность государственного регулирования цен (тарифов) и их предельных уровней на срок не менее 5 лет (на 3 года при их установлении впервые).

Понятийный аппарат Федерального закона «Об электроэнергетике» был дополнен определением понятия «потребители мощности», к которым относятся потребители электрической энергии на оптовом рынке и лица, реализующие электроэнергию на розничных рынках и на экспорт. Закон вводит обязательность приобретения мощности субъектами оптового рынка в порядке и случаях, установленных Правительством РФ. Системный оператор (по завершению реформирования участие государства в уставном капитале Системного оператора должно составить 100%) становится основной организацией электроэнергетики, которая под контролем Правительства РФ во взаимодействии с ОАО «ФСК ЕЭС» отвечает за надежную работу ЕЭС России, как при оперативном регулировании режимов ее работы, так и на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Совершенствуются механизмы антимонопольного контроля на оптовом рынке электроэнергии в целях воспрепятствования злоупотреблению доминирующим или исключительным положением субъектами энергетики, включая манипулирование ценами. На оптовом и розничных рынках действует система регулярного контроля за их функционированием, имеющая целью своевременное предупреждение, выявление, ограничение и пресечение действий или бездействий, которые имеют или могут иметь своим результатом недопущение, ограни-



чение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии.

Законом также усиливается государственный контроль за подготовкой и выполнением инвестиционных программ субъектов электроэнергетики.

Ряд положений рассматриваемого федерального закона непосредственно направлен на защиту прав потребителей электрической энергии.

## Реформа атомной отрасли России

Значительным ударом по развитию атомной энергетики стала авария на Чернобыльской АЭС, произошедшая 26 апреля 1986 года. Многие страны пересмотрели и свернули свои ядерные программы, развитие атомной энергетики затормозилось на 20 лет. В России эти процессы усугубились системным кризисом развала Советского Союза и экономическим коллапсом, следовавшим за этим. Однако начиная с 2000 года в мире начал снова возрастать интерес к атомной энергетике. В первую очередь это обусловлено значительным повышением цен на органические энергоресурсы, перспективой исчерпания их запасов в обозримом будущем, значительным ростом энергопотребления и переоценкой последствий аварии на ЧАЭС.

В 2002 году была принята Стратегия развития атомной энергетики в Российской Федерации, а затем в 2006 году появилась ФЦП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 годы и на перспективу до 2015 года». В этой программе предусматривается значительное увеличение средств на строительство АЭС, проектирование, науку, развитие топливного цикла.

Однако за прошедшие годы в России коренным образом изменилась экономическая система. А структура атомной отрасли осталась в основном прежней, какой она закладывалась в советский период, и стало очевидно, что без коренных перемен невозможно эффективно и в определенные правительством сроки реализовать поставленные перед отраслью задачи. Сегодня состояние атомного энергопромышленного комплекса характеризуется рядом системных проблем. И хотя отечественная атомная отрасль сохранила основной костяк научных и производственных организаций, тем не менее она теряет первенство не только по объему генерации на базе АЭС, но также и в конкурентной борьбе на внешних рынках. С начала 1990-х годов, когда практически полностью прекратилось бюджетное финансирование, предприятия ядерного цикла выживали исключительно за счет экспорта своих разработок и продукции гражданского назначения. Предпринимавшиеся в середине прошлого десятилетия попытки провести реформы в этой отрасли носили половинчатый характер – никто не решался отказаться от планово-распорядительной системы хозяйствования, в которой по сути дела находились ФГУПы (федеральные государственные унитарные предприятия), а также акционерные общества, осуществляющие добычу и переработку урана, экспорт конечной продукции. В результате многие важные технологические связи между звеньями комплекса оказались нарушенными, так и не удалось создать вертикально интегрированные (холдинговые) структуры, которые существуют в зарубежной атомной промышленности. Например, такие транснациональные корпорации, как AREVA, URENCO, объединяют все основные стадии атомной промышленности (добыча, конверсия и обогащение урана, проектирование, строительство и обслуживание АЭС, изготовление топливных сборок для них и т.д.). Подобная модель концентрации организационных, инвестиционных и инновационных ресурсов позволила отраслевым холдингам США и ряда других стран выйти в лидеры продаж на мировом рынке. В настоящее время они проводят обновление технологической базы, готовясь к рывку на мировой атомный рынок. Если ничего не предпринять в ответ, Россию просто вытеснят с этого рынка. И это действительно будет означать кризис не только для гражданского сектора, но и ядерного оборонного комплекса.

Таким образом, основные проблемы, имеющиеся в ядерном энергетическом комплексе, сводятся к следующему:

- нестыковки в управлении и функционировании хозяйствующих субъектов ядерного энергетического комплекса, действующих в разных организационно-правовых формах:



ФГУП (обогащение, генерация, прикладная наука) и ОАО (добыча урана, фабрикация топлива, экспорт, частично машиностроение и строительство);

– отсутствие единого центра принятия управленческих решений в ЯЭК (Росимущество главенствует в принятии решений, касающихся ОАО, Росатом – в отношении ФГУПов атомной отрасли) и, как следствие, невозможность разработки и проведения единой стратегии, единой инвестиционной и технической политики в ядерном энергетическом комплексе;

– невозможность создания на базе ФГУПов мощной вертикально интегрированной структуры (холдинга), обеспечивающей, как показывает опыт ведущих зарубежных компаний (AREVA, URENCO, Westinghouse-Toshiba и др.), максимальную концентрацию организационных, инвестиционных, инновационных, технологических, производственных, кадровых ресурсов и способной эффективно конкурировать с зарубежными транснациональными корпорациями;

– организационно-правовая форма ФГУП в условиях рыночной экономики не может удовлетворять кредитно-инвестиционным потребностям ядерного энергетического комплекса, не предусматривает реальных стимулов повышения капитализации компаний, роста их инвестиционной привлекательности;

– эффективному функционированию организаций ядерного энергетического комплекса России в условиях рыночной экономики препятствовала закрепленная в статье 5 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» исключительная собственность на все ядерные материалы, пункты их хранения и ядерные установки. Она порожидала неопределенность имущественных прав предприятий ядерного энергетического комплекса на средства производства и выпускаемую продукцию, незаконность вовлечения продукции ЯЭК в оборот.

Назревшая необходимость реформирования атомной отрасли страны в 2006 году была отражена Президентом РФ В. В. Путиным в ежегодном Послании Федеральному Собранию. Для устранения этих и других проблем ядерного энергетического комплекса был разработан, принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Закон был разработан во исполнение утвержденных Президентом РФ Программы развития атомной отрасли страны и Плана первоочередных мероприятий по ее реализации от 8 июня 2006 года №4483. Он предполагает воссоздание единой, вертикально интегрированной холдинговой структуры. По этому закону ядерный комплекс разделяется на две составные части: гражданский и военный. Ядерный оружейный комплекс под действия данного закона не подпадает – отдельным списком Президента РФ он остается вне сферы рыночного регулирования.

Из мирного энергетического ядерного комплекса ничего не планируется продавать, снимать замки с ядерных хранилищ или открывать ворота АЭС. Идея этого документа заключается в том, чтобы собрать все важнейшие производственно-технологические и научные звенья комплекса под одну крышу, обеспечить таким образом концентрацию ресурсов и управляемость отраслью и тем самым адаптировать ее к условиям рыночной экономики. Для чего акционировать все подведомственные Федеральному агентству по атомной энергии унитарные предприятия и ФГУП атомного энергопромышленного комплекса, разрешить юридическим лицам (фирмам со 100%-ным участием государства) работать с ядерными материалами, реакторными установками и продавать конечный продукт на открытом рынке. Перечень юридических лиц, которые получают такое право, определяется указом Президента РФ. Все радиоактивные материалы и отходы подлежат госконтролю в виде специального реестра, независимо от формы собственности. Иностранцы не смогут купить или получить в собственность российские уполномоченные компании по схемам банкротства. А в исключительных случаях, например, угрозы безопасности государства или в период военного положения по решению Президента РФ ядерные установки и ядерные материалы могут быть изъяты государством в оборонных целях.

Сделан первый шаг для интеграции ядерного энергетического комплекса страны, повышения его самостоятельности и конкурентоспособности на мировом рынке. В результате в эту закрытую сферу российской экономики должен прийти частный капитал, который позволит вывести отрасль из системного недофинансирования.



Вторым шагом было подписание 27 апреля 2007 года Президентом РФ В.В. Путиным Указа «О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса России», предусматривающего создание компании ОАО «Атомэнергопром», 100% акций которой будет находиться в собственности государства.

Теперь, когда было завершено реформирование гражданской части атомного комплекса, настала очередь реформы ядерно-оружейного комплекса для обеспечения единства управления, сохранения и развития связей гражданского и оборонного секторов атомной отрасли. В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию в апреле 2007 года Президент РФ В.В. Путин определил необходимость создания на базе Федерального агентства по атомной энергии Государственной корпорации «Росатом», объединяющей предприятия атомной энергетики. Создание Государственной корпорации «Росатом» необходимо для обеспечения выполнения программы развития атомной отрасли на долгосрочный период, а также управления ресурсами в атомной отрасли. Целями деятельности корпорации являются:

- проведение государственной политики и обеспечение единства управления в сфере использования атомной энергии;
- обеспечение стабильного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов;
- обеспечение ядерной и радиационной безопасности;
- развитие фундаментальной и прикладной науки;
- нормативно-правовое регулирование в указанной сфере;
- создание условий для стабильного функционирования организаций оборонного сектора отрасли;
- реализация долгосрочной программы развития атомной отрасли;
- выполнение международных обязательств в области использования атомной энергии и режима нераспространения ядерных материалов.

Для реализации данных положений были разработаны, приняты Государственной Думой и одобрены Советом Федерации два федеральных закона: Федеральный закон «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». В процессе реализации мероприятий, предусмотренных законами, должен быть создан и эффективно функционировать орган единого управления атомной отраслью. Государственная корпорация наделяется полномочиями и становится уполномоченным органом по управлению использованием атомной энергии, органом по управлению безопасностью при использовании атомной энергии, государственным заказчиком государственного оборонного заказа, координатором работ по выполнению специальных экологических программ, а также становится органом по управлению всеми предприятиями атомной отрасли, как гражданского, так и оборонного секторов.

Таким образом, для завершения всех организационных преобразований в отрасли, чтобы отрасль заработала в полную силу и начался ее поступательный рост, были реализованы в полном объеме задачи, поставленные перед отраслью, необходима значительная законодотворческая работа. Для организации этой работы в Совете Федерации создана подкомиссия по атомной энергетике (в рамках Комиссии по естественным монополиям, председатель подкомиссии – Г.М. Нагинский). На нее возложена задача по подготовке правового обеспечения преобразования атомной отрасли России и дальнейшему ее развитию.

## Актуальные проблемы структурной перестройки российской экономики

Проблем в отечественной экономике с течением времени не становится меньше. И хотя часть из них благодаря значительному увеличению поступления средств от реализации на внешних рынках природных ресурсов страны временно потеряла свою остроту, однако основные из



них так и не нашли своего принципиального разрешения. Это и вопросы, связанные с собственностью и ее легитимностью (проведенный процесс приватизации был подменен процессом акционирования, что далеко не одно и то же).

Налоговая система в области предпринимательства также оставила многие вопросы открытыми. Имеется целый ряд важных, принципиальных проблем отечественной экономики, которые так и не нашли своего конструктивного решения.

В то же время мировая экономика не стоит на месте, она развивается. Все более актуальной становится проблема перехода от «сырьевой» экономики к высокотехнологичной. Соответственно актуализируются проблемы защиты «интеллектуальной собственности», «информационного права», подготовки высококвалифицированных кадров, проблема «утечки мозгов». На пороге стоят проблемы, связанные со вступлением страны в ВТО.

Экономические кризисы, проблемы экономики не являются природными стихиями – они порождены самими людьми, невежественными политиками, некомпетентными управленцами. В конце концов просто чиновниками, преследующими корыстные интересы в ущерб общенародным, государственным. Все эти вопросы замыкаются на политическом уровне, и вопросы политики, политической системы снова выходят на первый план. Это отчетливо становится видно в ходе прошедшей кампании 2007 года по выборам депутатов Государственной Думы ФС РФ. Еще более очевидными они станут в процессе следующей, президентской выборной кампании. Политические процессы в стране существенно затронут все стороны жизни нашего общества. В том числе и проблемы экономики.

Создание устойчивой финансово-денежной системы, которая исключает возможность появления как инфляционных, так и дефляционных процессов, а также обеспечивает необходимое инвестирование реального сектора экономики и независимость внутреннего рынка от нестабильности и потрясений на внешних рынках. Создание системы управления жизнедеятельностью общества, в основе которой заложен главный фактор эффективности: реальная (а не виртуальная) ответственность каждого за результаты своей деятельности. Проведение социально-экономической политики, позволяющей устранить противоречие между эффективностью экономики и уровнем социальной защиты. Все это решаемые задачи при соответствующей политической системе и наличии политической воли.

Переход от административно-командной системы управления плановой экономики к системе управления рыночной экономики, осуществляемый в новейшей истории России, не меняет самих экономических целей – максимального удовлетворения общественных потребностей при минимальных затратах ресурсов общества. Но данный переход ограничивает возможности принятия волюнтаристских решений властью, противоречащих названной цели, и подключает потребителей к оценке своими деньгами качества деятельности производителей товаров и услуг.

Цена на товар (услугу) в данный момент, в данном конкретном месте – суть, стержень рыночной экономики. Цена – это оценка обществом экономической деятельности хозяйствующего субъекта. Но рыночный механизм работает только при условии честной конкуренции. Отсюда видна огромная роль государства в создании условий для добросовестной конкуренции.

Также важно поддерживать баланс, соответствие между бюджетами и имеющимися общественными ресурсами. Увеличение необеспеченного ресурсами общества бюджета приводит к инфляции – грабежу с помощью «пустых» рублей до тех пор, пока снижение стоимости рубля не приведет в соответствие бюджет с имеющимся ресурсом. Уменьшение же бюджета по сравнению с объемом имеющихся ресурсов приводит к дефляции – «затовариванию», снижению эффективности из-за неиспользования имеющихся ресурсов до тех пор, пока рост стоимости рубля не сравняет величину бюджета с объемом имеющихся у общества ресурсов.

Поскольку рыночная экономика является саморегулирующейся системой управления, в которой отправной точкой, управляющей информацией является стоимость (цена) товара (услуг), то свободное ценообразование и свободная конкуренция являются принципиальными условиями ее функционирования. При увеличении рынка становится более вероятно, что продавец быстрее найдет покупателя, которому его товар нужнее и, соответственно, который заплатит большую цену, а покупатель найдет нужный ему товар.



Административно-командная система управления плановой экономикой исходила из концепта системного ее охвата, научного осмысления законов развития и соответствующего управления экономикой из единого центра. Она требует беспрекословного подчинения, централизация доведена до предела. «Цена» товара в этой системе играет в лучшем случае учетную функцию, но никак не функцию оптимизации и управления, а монополизация всех сфер экономики выступает как способ оптимизации и повышения ее эффективности. Однако до определенных пределов.

Увеличение объема народного хозяйства привело к геометрическому росту информационных сетей управления. Из центра управлять всем стало невозможным. Сбой управления народным хозяйством был усугублен еще и искусственным торможением развития электронно-вычислительной техники в стране, автоматизированных систем управления («кибернетика – буржуазная лженаука»). «Разумный» подход при командно-административной системе эффективен для небольшого масштаба экономики: когда количество информационных каналов и, соответственно, управляющих сигналов ограничено и центр может еще с ним справиться, осуществляя тотальный учет и контроль. «Стихийный», стохастический метод рынка здесь неэффективен. С развитием, увеличением масштаба экономики становятся эффективными «вероятностные» саморегулирующие рыночные способы управления с привлечением инициативы населения, а административно-командные методы становятся все более затратными и в пределе вообще не управляют процессами.

Использование методов административно-командной системы управления экономикой на макроуровне (которая имеет свои преимущества, свои рамки эффективности) подавляющим большинством ученых-рыночников исключалось по определению: либо рынок, либо плановое хозяйство. Но проблема конвергенции этих двух систем в том и заключается, чтобы каждой из них определить свое место в едином организме отечественной экономики исходя из названных принципов эффективного их действия. Необходимо разделить два сектора экономики так, чтобы они не нарушали работу каждого из них. Создание госкорпораций – шаг в этом направлении. По мнению специалистов, наряду с рынком, коммерческим сектором (в котором участвуют и коммерческие предприятия с полностью или частично государственной долей в уставном капитале) в стране должен существовать и некоммерческий государственный сектор экономики. Казенные предприятия этого сектора должны управляться государством на принципах плановой экономики административно-командными методами. Объем этого сектора должен быть достаточно ограниченным, чтобы количество информационных связей не приводило к неэффективности управления ими. Их задача – не создание прибыли (они могут быть как прибыльными, так и убыточными в запланированных рамках), а решение определенных государственных задач. Такие предприятия должны обладать правом государственного бюджетного (федерального, регионального) финансирования. Задача государства помимо организации управления такими предприятиями должна заключаться также и в максимальной защите рынка коммерческого сектора от влияния данного сектора экономики (особенности работы с естественными монополиями дает определенный опыт в этом направлении). В том числе и путем назначения цен на продукцию казенных предприятий в случае выхода ее на рынок. Для чего необходимо предусмотреть в составе исполнительных органов государственной власти орган, который бы наряду с прогнозом цен на продукцию рыночного, коммерческого сектора экономики, определения оптимальных рыночных способов влияния на эти цены определял бы и политику цен на продукцию некоммерческого сектора экономики в случае ее выхода на рынок.

Государственное управление такими предприятиями должно гарантировать:

1. Эффективное осуществление ими общественно-полезных конкретных целевых функций.
2. Развитие по своим законам.
3. Создание условий, при которых они бы не нарушали работу механизма рыночной экономики.

Кроме того, такое выделение некоммерческого сектора в отечественной экономике во многом бы способствовало и решению проблемы монополизма в коммерческом секторе экономики.