

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ И ЕГО ГРАНИЦЫ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ
ДИРЕКТОР ИНСТИТУТА
ПРОБЛЕМ ЕСТЕСТВЕННЫХ
МОНОПОЛИЙ
Юрий Завенович
Саакян



В экономической системе существуют случаи, когда монополия становится более эффективной, чем конкуренция. Такой случай получил название *естественной монополии*, то есть когда одна фирма может осуществлять выпуск товара, достаточный для обеспечения всего рынка, с более низкими издержками, чем смогли бы две или более фирм. Эта концепция содержит противоречие, разрешение которого является задачей государственной социально-экономической политики.

Действительно, с одной стороны, признается существование таких товаров, производство которых наиболее эффективно в условиях монопольного рынка, а с другой стороны, в отсутствие конкуренции единственный производитель может злоупотреблять своим положением на рынке с целью максимизации своей прибыли. Причем, как показано в теории, цена реализации продукции, выбираемая монополией для максимизации своей прибыли, всегда выше, чем конкурентная цена, и общество в целом несет при этом потери. В этой ситуации государство должно таким образом регулировать деятельность естественной монополии, чтобы, не позволяя монополисту диктовать свои условия потребителям, дать ему при этом возможность успешно функционировать и развиваться.

В процессе разгосударствления, приватизации и демополизации России не только определился круг естественных монополий, но и был разработан проект

федерального закона «О естественных монополиях», который не принимался Государственной Думой в течение трех лет. Основные проблемы возникали при обсуждении вопросов о правомерности предоставления органам регулирования права контролировать инвестиционную деятельность компаний, о границах регулирования, о возможности сохранения функций регулирования у отраслевых министерств и т.д.

Но в 1994–1995 годах цены на продукцию и услуги российских естественных монополий росли более быстрыми темпами, чем в других отраслях экономики. Сложившаяся на рынке асимметрия цен, непредсказуемость поведения и действий субъектов естественных монополий активизировали усилия по принятию закона, регулирующего их деятельность, и 19 июля 1995 года Государственная Дума приняла Федеральный закон №147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон «О естественных монополиях»).

Закон содержит ряд норм, определяющих основные направления регулирования естественных монополий, в том числе устанавливает понятия «естественная монополия», «субъект естественной монополии», «сферы деятельности», на которые распространяется закон, методы регулирования естественных монополий, а также методы управления их деятельностью.

Кроме того, в четвертой статье Закона приведен перечень естественно-монопольных сфер экономики России, который после неоднократных изменений выглядит следующим образом:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- транспортировка газа по трубопроводам;
- железнодорожные перевозки;
- услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов;
- услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи;
- услуги по передаче электрической энергии;
- услуги по передаче тепловой энергии;

- услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей.

Проанализировав Закон «О естественных монополиях», мы пришли к выводу, что не все его положения соответствуют существующему состоянию дел и в целом закон нуждается в серьезной корректировке.

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В настоящее время полномочия государства в отношении регулирования деятельности естественных монополий распределены между двумя федеральными органами исполнительной власти – Федеральной антимонопольной службой и Федеральной службой по тарифам.

При этом в шестой статье Закона «О естественных монополиях» предусмотрено три метода регулирования:

1. Ценовое регулирование.
2. Определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию.
3. Установление минимального уровня обеспечения потребителей в случае невозможности удовлетворения их потребностей в полном объеме.

Исходя из общих условий построения нормы закона, можно сделать вывод, что, во-первых, Закон «О естественных монополиях» не предусматривает применение иных методов регулирования, кроме перечисленных, и, во-вторых, даже эти методы не являются обязательными к применению и могут использоваться по усмотрению соответствующих органов регулирования.

Как следует из Положения о ФАС России, этот орган наделен полномочиями по применению к субъектам естественных монополий только одного из трех методов регулирования – ценового. В свою очередь ФАС России наделена полномочиями по использованию второго и третьего методов – антимонопольных.

За время, прошедшее с момента принятия Закона «О естественных монополиях», федеральные органы исполнительной власти претерпели не одну реорганизацию, в сам Закон неоднократно вносились изменения. Между тем положение дел с государственным регулированием деятельности естественных монополий по-прежнему нельзя признать удовлетворительным.

По нашему мнению, выход из сложившейся ситуации видится в четком законодательном решении вопросов о том, что такое естественная монополия и кто является субъектом естественной монополии, деятельность которой подлежит государственному регулированию. Эти вопросы особенно актуальны в свете того, что российские естественные монополии в настоящее время находятся в процессе реформирования, в ходе которого происходит выделение из них некоторых видов деятельности.

ЕСТЕСТВЕННАЯ МОНОПОЛИЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

На сегодняшний момент в большинстве стран мира либерализация затронула транспорт, связь, электроэнергетическую и газовую отрасли. Границы либерализации в конкретной отрасли во всех странах разные, как и ее результаты. В российском законодательстве естественно-монопольный сегмент сведен до минимума – инфраструктурная составляющая, однако в реальности «границы рынка» в каждой из регулируемых отраслей разнятся. На наш взгляд, именно несовершенство выбора «границ» объекта регулирования, отсутствие методологии выделения естественно-монопольного сегмента приводят к несовершенству выбора инструментов регулирования инфраструктурных отраслей и непониманию четкого направления их реформирования.

В российском законодательстве ключевыми признаками естественной монополии как *состояния товарного рынка* являются:

- наличие технологических особенностей производства товара, выражающихся в снижении издержек при увеличении объемов производства и делающих эффективным удовлетворение спроса на соответствующий товар в условиях отсутствия конкуренции;
- отсутствие товаров, способных послужить заменителем для товаров, производимых субъектами естественной монополии, результатом чего является низкая степень влияния цены на спрос. Это определение довольно часто подвергается критике, смысл которой сводится к следующему:

- Определение не отражает объективную необходимость государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий.
- Определение не отражает особую значимость для общества и государства отраслей экономики (видов деятельности), которые находятся в состоянии естественной монополии.

– Определение не отражает состояние естественной монополии как определенной отрасли экономики (вида или сферы экономической деятельности). Не возникает перехода от термина «состояние» к терминам «отрасль экономики», «виды» или «сферы экономической деятельности». А ведь деятельность субъектов естественных монополий регулируется в определенных, названных здесь же в Законе, сферах деятельности. Рассматривать естественную монополию как состояние рынка товара, на наш взгляд, все-таки неправильно потому, что отношения, возникающие при обращении определенного товара, не включают в себя иные отношения, которые возникают в естественно-монопольной отрасли.

Более того, закрепленное в законодательстве понятие «естественная монополия» основано не на экономическом анализе, а на соображениях «целесообразности», что недопустимо. Произвольность включения



или исключения тех или иных отраслей из списка естественно-монопольных говорит о плохом понимании законодателем (и государством в целом) направления реформ соответствующих отраслей экономики.

Таким образом, Закон принят вопреки нормальной логике юриспруденции. Вместо того, чтобы сначала определить объект, а уже под него подвести нормативно-правовую базу, был написан закон под императивно выбранные сферы экономической деятельности. Другими словами, если *убрать из закона определение естественной монополии как объекта регулирования, то его юридическая суть не изменится.*

Выделяя из какой-либо отрасли отдельные сферы деятельности и называя их естественно-монопольными, Закон «О естественных монополиях» «забывает» обо всей совокупности отношений, которые существуют в этой отрасли в целом. Не следует рассматривать и регулировать естественно-монопольное ядро¹ в отрыве от иных сфер деятельности, составляющих естественно-монопольную отрасль. При этом в законодательстве наметилась именно эта тенденция – считать естественной монополией только ядро соответствующей отрасли. Отсюда и попытка «искусственно» ограничить сферу государственного регулирования отрасли в целом.

Например, в электроэнергетике, согласно Закону «О естественных монополиях», естественно-монопольными видами деятельности признаются только услуги по передаче электрической энергии, услуги по передаче тепловой энергии и услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике.

При этом практически весь массив нормативно-правовых актов в области электроэнергетики нацелен не на регулирование этих видов деятельности, а на регулирование взаимоотношений между различными сферами электроэнергетики: производством, передачей электроэнергии, оперативно-диспетчерскими услугами, оптовой и розничной торговлей электроэнергией и мощностью. Таким образом, государственное регулирование направлено на установление правил взаимодействия различных видов деятельности в рамках одной отрасли – электроэнергетики.

Необходимо конкретизировать положения Закона «О естественных монополиях»: действительно ли переход к конкуренции в рассматриваемых видах деятельности является «стратегической» целью государства. В этом случае концепцию данного закона следует изменить, закрепив конкретные шаги, которые бы позволили преобразовать состояние естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Однако обратим внимание на следующее. Коль скоро состояние монополии на соответствующих товарных рынках рассматривается как естественное, вызванное объективными причинами, которые не устранимы в обозримом будущем, то представляется нелогичным

включать в Закон «О естественных монополиях» нормы о переходе к конкуренции на данном рынке.

Таким образом, причиной несовершенства законодательства в данном случае являются не столько отдельные несогласованные моменты нормативно-правовой базы, сколько отсутствие единого подхода к определению естественных монополий и, как следствие, отсутствие понимания целей регулирования и реформирования.

МЕТОДОЛОГИЯ ВЫДЕЛЕНИЯ ГРАНИЦ РЫНКА

Приведенный анализ российской законодательной базы иллюстрирует несовершенство определения естественных монополий, что приводит к неэффективности выбора инструментов государственного регулирования. На наш взгляд, методология выделения естественных монополий должна быть основана на идентификации таких секторов в рамках многопродуктовой отрасли, где конкуренция невозможна и/или неэффективна. Назовем это *границами рынка*, среди которых выделим экономические, технологические, социальные (общественные), стратегические.

Экономическая теория принимает, что отрасль представляет собой естественную монополию, если при всех уровнях выпуска функция издержек является субаддитивной, то есть если суммарные издержки n -го количества фирм по производству всего выпуска продукции всегда будут выше, чем издержки одной единственной фирмы по производству всего выпуска этой продукции.

В строго теоретическом подходе экономические границы рынка очерчивают лишь инфраструктурный сегмент, что стало основой для либерального подхода к естественным монополиям и их реформированию. Сугубо экономический подход без учета специфики отрасли, на наш взгляд, не в полной мере отражает суть естественной монополии и ее роль в развитии общества. Подобная тотальная либерализация является такой же крайностью, как и плановая экономика. Чисто экономический принцип идентификации естественно-монопольного сектора является основным недостатком современной теоретической парадигмы в изучении и регулировании естественных монополий.

Необходимо выделить второй тип границ, не учитываемых в экономической теории, – технологические. Технологические границы определяются *невозможностью существования конкуренции вследствие технико-производственных особенностей отрасли*. В каждой инфраструктурной отрасли технологические границы рынка выделяются по-разному в силу технологических особенностей отраслей. Но именно идентификация технологических границ рынка позволяет сказать, должно ли прямое государственное регулирование

¹ Под естественно-монопольным ядром подразумеваются сферы деятельности, где конкуренция

принципиально невозможна. Более четкое определение будет дано ниже.



ограничиваться инфраструктурным сегментом как естественно-монопольным ядром или границы свободного рынка должны быть сужены.

Рассмотрим противоречия экономического и технологического подходов к определению границ рынка на примере электроэнергетической отрасли.

Противоречие №1 касается равновесной цены на электроэнергию. Несмотря на то что в нашей нормативно-правовой базе цена, складывающаяся на рынке, называется равновесной, в реальности это маржинальная цена, то есть цена самой дорогой станции. Это приводит к формированию цены для потребителей на уровне самой дорогой станции и получению более дешевыми производителями необоснованных сверхприбылей. Соответственно, цена на рынке, которая формируется по такому принципу, не может быть индикатором рынка. Поэтому, в случае полной либерализации прогнозируемое специалистами повышение цен на электроэнергию составит в европейской части России 20–40%, а в Сибири, где 50% выработки обеспечивают ГЭС, – 60–130%!

Причем формирование на рынке электроэнергии немаржинальных цен без тарифного регулирования невозможно, так как разница в себестоимости выработки электроэнергии зависит не от эффективности работы, а от *технологических* особенностей различных электростанций (таких, как тип энергоблока, вид используемого топлива и т.д.). А наличие разных типов генерации обусловлено технологическими особенностями функционирования энергосистем. Более того, низкая цена не является показателем эффективности работы станции, так как почти все мощности были построены еще в СССР и полностью амортизированы, а вследствие высокого ценового барьера входа на рынок новые станции не будут конкурентоспособны на рынке, где цены складываются на основе издержек действующих электростанций.

Противоречие №2 касается самого факта наличия конкуренции между производителями, так как электростанции различных типов не конкурируют, а дополняют друг друга в соответствии с графиком нагрузки. Возьмем крайние примеры: атомная и гидроаккумулирующая электростанции (далее – соответственно АЭС и ГАЭС). АЭС является базовым генератором с относительно равномерным графиком выдачи мощности, ГАЭС – пиковым, она берет ее из энергосистемы (в частности, у АЭС) в минимумы и выдает в пиковые часы. В условиях конкуренции ГАЭС может стать лучшим «спекулянт» рынка, покупая электроэнергию по низким ценам, а продавая в пики по высоким, при этом ничего не производя, а аккумулируя и воспроизводя электроэнергию. С кем будет конкурировать ГАЭС? Функция ГАЭС в технологическом плане – регулирование энергосистемы. Таким образом, дальнейшая либерализация рынка может привести к неэффективной загрузке мощностей в энергосистеме. С учетом того, что разделение на энергокомпании в электроэнергетике России произошло именно по отраслевому признаку (ГидроОГК, тепловые ОГК, Росэнергоатом и др.), это делает конкуренцию на рынке элек-

троэнергии в России абсолютно невозможной и даже вредной.

Противоречие №3 касается числа участников рынка. С увеличением числа участников конкуренция на классических рынках возрастает, а в электроэнергетике это приведет к снижению надежности энергосистемы. В условиях либерализации системный оператор фактически не сможет обеспечить в полной мере оптимальность режимов единой энергосистемы (ЕЭС). Именно с разделением диспетчерского управления был связан энергетический кризис в Московском регионе в 2005 году и именно отсутствие единого диспетчерского управления привело к аварии в Европе в 2006 году. Единая энергосистема России, не имеющая аналогов в мире и возможность создания которой во многом была обусловлена плановой экономикой, позволяла наиболее полно использовать эффект масштаба от объединения региональных энергосистем. Нарушение целостности энергосистемы в соответствии с текущей концепцией реформирования приведет к утрате эффектов, присущих ЕЭС как единой системе, отсутствию централизованного управления развитием генерирующих мощностей, чрезвычайно усложнению оперативно-диспетчерского управления и общему снижению надежности электроснабжения.

Противоречие №4. Конкуренции при неэластичном спросе и предложении быть не может. В электроэнергетике ни спрос, ни предложение фактически неэластичны по цене, особенно в краткосрочной перспективе (например, как на рынке – «на сутки вперед», где заявки подаются за день), что определяется невозможностью хранения электроэнергии, низкой маневренностью генераторов и нерентабельностью низкой загрузки мощности у производителей.

Конечно, любой рынок спекулятивен, но рынок электроэнергии в силу своей специфики в этом отношении фактически незащищен и особенно уязвим. Причем с развитием рынка, если изучить опыт зарубежных стран, доля спекуляций увеличивается. Так, на самом старом и, наверное, самом «лучшем» скандинавском спотовом рынке электроэнергии «Нордпул» рынок финансовых договоров в 2006 году в 10 раз превышал физический объем проданной электроэнергии, то есть в среднем каждый киловатт-час перепродавался 11 раз! Безусловно, это «нормальный» показатель для «нормальной» биржи. Но если в случае, например, с нефтью потребители и производители могут реагировать на спекуляции, то в электроэнергетике, где непосредственно рынок не имеет ничего общего с поставками электроэнергии, такие инструменты отсутствуют.

Таким образом, существование конкурентного рынка электроэнергии является мифом. Существует псевдорынок, где возможно лишь поддерживать иллюзию конкуренции.

Противоречие №5. Рынок не дает адекватных сигналов инвестору, так как не учитывает неудовлетворенный спрос. Доказательством этого может служить тот факт, что узловая модель ценообразования на свободном рынке работает с 2003 года, но при этом никаких сигналов о недостатке энергетических мощностей, например, в Московской, Тюменской, Кубанской энер-



госистемах она не дала. Ситуация с энергоснабжением настолько осложнилась, что в 2006 году ограничения потребления электроэнергии были отмечены не только в осенне-зимний максимум нагрузки.

Рассмотренные противоречия доказывают, что необходимо в соответствии с технологическими границами рынка определить объект регулирования в электроэнергетике, где ключевым останется тарифное регулирование, а за его пределами – антимонопольное.

В общем виде выделенные технологические границы рынка характерны не только для электроэнергетической отрасли России. Например, указанные риски были характерны и для «энергетического пула» Великобритании. В новой модели рынка электроэнергии (BETTA – British Electricity Trading and Transmission Arrangements) они уже избавились от маржинального ценообразования и основой стали долгосрочные договоры, а не биржа.

Понятие технологических границ рынка тесно связано с *территориальными ограничениями рынка*, которые не являются детерминантой сферы регулирования наподобие экономических или технологических границ рынка, но представляют собой условие их выделения на территории. В электроэнергетике по технологическим причинам неизбежно формирование локальной монополии. Если в США целью либерализации отрасли было увеличение перетоков электроэнергии между сформировавшимися локальными монополиями, то в России, наоборот, пытаются разделить единую энергосистему на отдельные энергокомпании, которые впоследствии так или иначе станут локальными монополиями.

Естественно-монопольные сферы деятельности, где конкуренция экономически неэффективна или невозможна в силу технологических особенностей, мы назовем *естественно-монопольным ядром*. Очевидно, что экономические и технологические границы рынка очерчивают именно естественно-монопольное ядро.

Однако существуют смежные сферы, где государство посчитало необходимым ограничить конкуренцию и сохранить естественно-монопольную организацию экономических отношений в силу других причин – общественной полезности и значимости для государства. Такие сферы мы будем называть *естественно-монопольным сегментом*, и он очерчивается социальными и стратегическими границами рынка.

Социальные (общественные) границы необходимо выделять исходя из *принципа общественной полезности (значимости)*. Продукция естественно-монопольного сектора присутствует в себестоимости практически всех товаров и услуг. Низкие цены на продукцию инфраструктурных отраслей являются одним из наиболее существенных конкурентных преимуществ российской экономики. Более того, товары (услуги) естественных монополий непосредственно потребляются населением. Это определяет особую роль естественно-монопольного сегмента для государства и жизни общества.

Некоторые специалисты предлагают вообще отказаться от понятия «естественная монополия» и заменить его понятием «публичная служба», «служба, необходимая всем», «служба общего экономического значения», ко-

торые пока не известны российскому законодательству, но которые намного точнее отражают суть естественной монополии. В Европейском союзе согласно Римскому договору допускается существование монополии и ограничение конкуренции в отношении всех «служб общего экономического значения», а в нормативно-правовых актах стран ЕС присутствует такое понятие, как «общее социальное (общественное) значение».

Однако российское законодательство не учитывает социальных функций естественно-монопольного сектора. Признание социальной (общественной) функции естественных монополий позволит выделить те сферы, в которых, в силу общественной значимости, конкуренция может быть невозможна и даже опасна, а цены должны быть регулируемыми, а в некоторых случаях и дотируемыми государством. В основном это касается сфер, обслуживающих население. Например, ни в одной стране мира, кроме Японии, железнодорожные пассажирские перевозки не стали рентабельными, и все развитые страны дотируют их. Проект газификации регионов также невозможен ни без участия государства, ни без существования монополии ОАО «Газпром», поскольку в условиях конкуренции вряд ли какая-либо из компаний возьмет на себя эти функции.

В электроэнергетике конкуренция на розничном рынке вообще может быть опасной. Стабильность энергоснабжения – вопрос национальной безопасности. И любое «несовершенство» рынка в электроэнергетической отрасли вследствие невозможности хранения электроэнергии может быть по последствиям для общества намного серьезнее, чем в любой другой.

Стратегические границы близки к социальным и также очерчивают сферы, где конкуренция должна быть ограничена в силу стратегических (политических или геополитических) причин.

Это очерчивание – отнюдь не создание монопольного рынка в традиционно конкурентных отраслях, как пытаются доказать представители ультралиберальных идей. Для отраслей естественно-монопольного сектора вертикально интегрированная организация экономических отношений в отрасли является более естественной. Принцип эндогенности структуры естественно-монопольных отраслей выражается в том, что разделение естественно-монопольной отрасли на конкурентные и естественно-монопольные виды деятельности является искусственным процессом, в результате чего вновь формируется вертикально интегрированная компания.

После проведенной в Великобритании одной из самых либеральных реформ электроэнергетики пришлось «вернуться к точке отправления» – генерирующим компаниям было разрешено участвовать в приватизации распределительных компаний. В результате возникли вертикально интегрированные компании, не только производящие электроэнергию, но и распределяющие ее. Создание ВНК, в том числе слияние с топливными компаниями, является ключевой тенденцией всех либерализованных энергорынков.

Разделение естественно-монопольной отрасли путем выделения собственно монопольного ядра преждев-



Таблица 1

ТИПЫ ГРАНИЦ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

Сферы деятельности	Тип границ	Характеристика	Механизмы государственного регулирования	
			Основной	Дополнительные
Естественно-монопольное ядро	Экономические	Конкуренция экономически неэффективна	Ценовое	Право входа на рынок
	Технологические	Конкуренция невозможна в силу технологии процесса	Техническое	Право входа на рынок
Смежный естественно-монопольный сегмент (конкуренция возможна)	Социальные	Конкуренция неэффективна с точки зрения общественной полезности	Субсидирование, право входа на рынок, антимонопольное	Ценовое
	Стратегические	Конкуренция противоречит интересам государства	Право входа на рынок	Антимонопольное, ценовое

ременно. Практика показывает, что во многих случаях после фактического разделения естественной монополии по сферам деятельности в дальнейшем намечался обратный процесс.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ ГРАНИЦ РЫНКА КАК МЕТОДОЛОГИЯ ГОСРЕГУЛИРОВАНИЯ

В заключение попробуем сформулировать основные методологические принципы государственного регулирования естественных монополий.

Во-первых, что такое естественная монополия?

В результате выделения границ рынка можно дать следующее определение. Естественная монополия как объект государственного регулирования – это сфера экономической деятельности, где *конкуренция или экономически неэффективна, или невозможна в силу специфики технологического процесса производства товаров (услуг), или противоречит интересам общества (государства)*.

Подобное определение четко отражает объективность государственного регулирования естественной монополии. При этом как отличить естественную монополию от монополии вообще?

Главным признаком естественной монополии является неделимость инфраструктуры, из него вытекают ее остальные признаки:

– субаддитивность издержек;

- однородность и незаменимость продукции;
- эндогенность структуры отраслевых компаний как вертикально интегрированных;
- социальная (общественная) значимость.

Естественная монополия как объект государственного регулирования делится на естественно-монопольное ядро, идентифицируемое на основе экономических и технологических границ рынка, и смежный естественно-монопольный сегмент, выделяемый исходя из социальных и стратегических границ рынка, выбранных для себя обществом. Принципиально важно, что естественная монополия включает в себя и сферы, являющиеся потенциально конкурентными, но ограничиваемые обществом. Идентификация сфер деятельности на основе границ рынка определяет и механизмы их государственного регулирования (табл. 1).

Да, рынок всегда лучше, но только там, где это эффективно и где действительно присутствует конкуренция. Лучше совершенствовать государственное регулирование, чем пытаться поддерживать иллюзию рынка и бороться с его несовершенством. Не надо путать естественно-монопольное ядро отрасли и объект государственного регулирования в сфере естественной монополии. Хотя естественно-монопольное ядро отрасли и представляет наибольший интерес при определении объекта государственного регулирования, это не означает, что сама естественно-монопольная отрасль должна остаться «за бортом» такого регулирования.