

УДК 338
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-76-81>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Анализ удовлетворенности услугами естественных монополий в Ленинградской области

Свалова Ю. А. *,
Санкт-Петербургский
государственный университет,
191124, Россия,
г. Санкт-Петербург,
ул. Смольного, д. 1/3,
9-й подъезд

Плетешков А. Н.,
Ленинградское УФАС России,
Санкт-Петербургский
государственный университет,
191124, Россия,
г. Санкт-Петербург,
ул. Смольного, д. 3,
191124, Россия,
г. Санкт-Петербург,
ул. Смольного, д. 1/3,
9-й подъезд

Аннотация

Данная статья демонстрирует результаты мониторинга удовлетворенности услугами естественных монополий потребителей — хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории Ленинградской области. В статье раскрываются отдельные причины неудовлетворенности респондентов. Авторы выявляют проблемы отношений субъектов естественных монополий с контрагентами и предлагают пути их решения.

Ключевые слова: субъекты естественных монополий, удовлетворенность услугами, потребители, мониторинг, опрос, хозяйствующие субъекты, региональные рынки, развитие конкуренции.

Для цитирования: Свалова Ю. А., Плетешков А. Н. Анализ удовлетворенности услугами естественных монополий в Ленинградской области // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 1 (25). С. 76—81. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-76-81>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Consumer Satisfaction Monitoring of Natural Monopoly Services in the Leningrad Region

Yulia A. Svalova*,
St. Petersburg State University,
Smolny str., 1/3, 9th entrance,
St. Petersburg, 191124, Russia

Alexander N. Pleteshkov,
Leningrad OFAS Russia,
St. Petersburg State University,
Smolny str., 3, St. Petersburg,
191124, Russia,
Smolny str., 1/3, 9th entrance,
St. Petersburg, 191124, Russia

Abstract

The paper demonstrates the results of consumer satisfaction monitoring with the services of natural monopolies in the Leningrad Region. The article reveals some reasons for the dissatisfaction of respondents. The authors identify the problems in natural monopolies and partners relations and propose ways to solve them.

Keywords: natural monopolies, consumer satisfaction, monitoring, survey, regional markets, development of competition.

For citation: Svalova Yu.A., Pleteshkov A.N. Consumer satisfaction monitoring of natural monopoly services in the Leningrad region // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 1 (25). P. 76—81, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-76-81>

The authors declare no conflict of interest.

Введение

Практически каждый хозяйствующий субъект в процессе осуществления деятельности пользуется услугами естественных монополий. Доступность и качество этих услуг во многом определяют качество конкурентной среды и инвестиционной привлекательности региона. В связи с этим мониторинг деятельности субъектов естественных монополий включен в перечень обязательных мероприятий по реализации Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации¹. Таким образом, исследование удовлетворенности услугами естественных монополий является актуальной научно-практической задачей.

Цель настоящей работы состояла в изучении степени удовлетворенности хозяйствующих субъектов ценой, качеством, объемом и своевременностью услуг, оказываемых им естественными монополиями на территории Ленинградской области. Для достижения этой цели была поставлена задача выявить факторы неудовлетворенности таких потребителей различными свойствами услуг, предоставляемых конкретными субъектами естественных монополий в регионе, определить причины такой неудовлетворенности, проблем взаимодействия хозяйствующих субъектов — потребителей и субъектов естественных монополий как контрагентов, оценить возможности влияния на ситуацию той реформы регулирования деятельности субъектов естественных монополий, инициатором которой выступила ФАС России.

Услуги естественных монополий как объект нормативного регулирования и научных исследований

Правовую основу деятельности субъектов естественных монополий составляют Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»², Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³. Последний устанавливает ограничения и запреты, связанные с доминирующим положением субъекта естественной монополии на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

В результате последовательно реализуемой антимонопольной политики рынка, признаваемые естественными монополиями в силу требований закона, стали приобретать свойства конкурентных. Нормативное правовое регулирование в сфере естественных монополий ориентировано на развитие конкуренции на рынках, где монополизация уже не является «естественным» состоянием, обусловленным инфраструктурными и иными особенностями деятельности. Условия и порядок перехода отдельных сфер экономики из состояния естественных монополий в состояние конкурентных рынков предусмотрены проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и о признании утратившим силу Федерального закона “О естественных монополиях” и иных отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», который был разработан ФАС России 31 мая 2018 г. (ID проекта 02/04/05-18/00081192), прошел в феврале-марте 2019 г. публичное обсуждение и независимую антикоррупционную экспертизу, получил оценку регулирующего воздействия и после доработки направлен на рассмотрение в Правительство РФ (далее — Законопроект)⁴.

Деятельность субъектов естественных монополий, в силу своей значимости для систем жизнеобеспечения, является также объектом пристального внимания регуляторов и общественности. Существует множество методов оценки результативности, экономической и социальной эффективности и иных параметров деятельности этих организаций. Многие международные и национальные исследования используют экономические методы анализа, что является релевантным для определения эффективных тарифов, а распространенный за рубежом метод бенчмаркинга помогает определить источники экономической неэффективности предприятий [2].

Наряду с экономическим подходом к изучению деятельности естественных монополий исследователи склоняются к необходимости оценки их социальной эффективности: «в поведенческом аспекте идентификация естественной монополии должна включать оценку общественной эффективности деятельности компании... а также стратегий ее функционирования и развития как инвестиционного проекта» [1].

Н. Н. Ивашиненко и М. Л. Теодорович, ссылаясь на представителей классической школы в своих работах, также указывают на высокую значимость социальной со-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. № 1738-р «Об утверждении Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.09.2015. № 37. Ст. 5176.

² См.: Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7578/ (Дата обращения: 10.10.2020). СЗ РФ. 21.08.95. № 34. Ст. 3426.

³ См.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 01.04.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (Дата обращения: 10.10.2020). СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

⁴ См.: Законопроект № 02/04/05-18/00081192 «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и о признании утратившими силу Федерального закона “О естественных монополиях” и иных отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=81192> (Дата обращения: 10.10.2020).

ставляющей при оценке развития конкуренции, а также выясняют, насколько активно потребитель готов содействовать государственным органам в развитии конкуренции [3, 4].

Таким образом, деятельность субъектов естественных монополий может оцениваться как с точки зрения ее экономической эффективности, так и с позиции ее социальных результатов.

Исследование удовлетворенности услугами естественных монополий в Ленинградской области

Потребителями отдельных услуг естественных монополий могут являться как физические лица (домохозяйства), так и юридические лица (хозяйствующие субъекты). Если социальные результаты оказания

услуг в целом могут измеряться удовлетворенностью потребителей — физических лиц, то удовлетворенность услугами естественных монополий со стороны потребителей — юридических лиц (сегмент услуг B2B, бизнес-бизнесу) имеет смешанную природу. С одной стороны, имеет место экономическая составляющая (затраты — полученные выгоды), а с другой — удовлетворенность компании качеством предоставляемых услуг с точки зрения потребителя.

Данный мониторинг удовлетворенности услугами естественных монополий проводился с целью определения потребительского отношения к услугам естественных монополий и процессу получения этих услуг хозяйствующими субъектами. Поэтому респондентам-предпринимателям было предложено ответить на следующие вопросы, касающиеся их взаимодействия с субъектами естественных монополий:

- выбрать сферы деятельности, в которых происходит взаимодействие с естественными монополиями;
- указать степень удовлетворенности услугами;
- в случае низкой удовлетворенности описать причины.

Одним из самых распространенных и одновременно сложно раскрываемых нарушений со стороны субъектов естественных монополий является навязывание невыгодных условий договора. Эти действия имеют латентный характер и часто не раскрываются даже пострадавшим контрагентом, так как хозяйствующие субъекты опасаются ухудшения условий деятельности. Поэтому респондентам также было предложено указать, имеет ли место навязывание невыгодных условий договора со стороны естественных монополий, и ответить на вопрос, обращались ли респонденты с жалобами на незаконные действия монополистов.

В процессе проведения мониторинга была осуществлена адресная рассылка анкет на электронные адреса хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на различных рынках в Ленинградской области.

Респондентами стали 159 хозяйствующих субъектов, являющихся юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность на территории Ленинградской области по состоянию на начало 2020 года. При адресной рассылке анкет была исключена возможность заполнения формы субъектами, не относящимися к целевой группе.

Результаты мониторинга

Итак, на территории Ленинградской области субъекты естественных монополий оказывают услуги на 11 рынках, распределение которых по степени востребованности показано на рис. 1.

Иные сферы (на диаграмме не указаны) включают в себя транспортировку газа по трубопроводам и ледокольную проводку судов. Диаграмма отражает предсказуемое распределение: большая часть хозяйствующих



Рис. 1. Распределение по степени востребованности услуг естественных монополий, оказываемых хозяйствующим субъектам (Ленинградская обл., 2019 г.), %
Figure 1. Distribution degree of demand for the natural monopolies services provided to business entities (Leningrad region, 2019), %

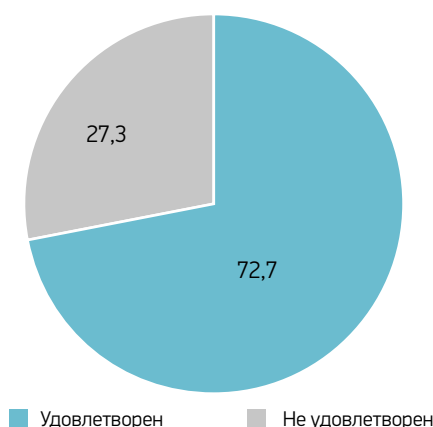


Рис. 2. Удовлетворенность хозяйствующих субъектов услугами естественных монополий (Ленинградская обл., 2019 г.), %

Figure 2. Business entities satisfaction with services of natural monopolies (Leningrad region, 2019), %

субъектов имеет потребность в услугах естественных монополий в трех сферах — теплоснабжение, электроснабжение, а также водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем.

Ответы респондентов об удовлетворенности работой субъектов естественных монополий свидетельствуют о том, что монополисты в большинстве случаев удовлетворяют потребности предпринимателей.

Представленное на рис. 2 распределение без пояснений респондентов не дает полного представления о суммарном качестве услуг, а лишь демонстрирует субъективную оценку, которая складывается как из потребительских впечатлений об услуге (например, качество воды, бесперебойность поставки, состояние инфраструктуры и т. д.), так и из опыта хозяйствующего субъекта как контрагента, заключающего договор с субъектом естественной монополии.

Из табл. 1 видно, что потребители полностью удовлетворены лишь работой железных дорог и организацией транспортировки газа по трубопроводам. Отметим, что эти сферы деятельности субъектов естественных монополий затрагивают небольшую часть хозяйствующих субъектов.

Что касается наиболее «популярных» отраслей (теплоснабжение, электроснабжение, а также водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем), удовлетворенность этими услугами находится в диапазоне средних оценок и составляет 73—80%. Наименее удовлетворительной является ситуация в сфере оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и в сфере услуг транспортных терминалов (в Ленинградской области к ним в первую очередь относятся порты).

Рассмотрим причины, по которым услуги естественных монополий не удовлетворяют потребителей — хо-

Таблица 1. Степень удовлетворенности хозяйствующих субъектов — потребителей услугами естественных монополий (в разрезе отдельных отраслей) (Ленинградская обл., 2019 г.)

Table 1. Consumers satisfaction degree with natural monopolies services (in the context of different industries) (Leningrad region, 2019)

Сфера деятельности естественных монополий	Доля потребителей, удовлетворенных полученными услугами, %
Водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры	75,0
Услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах	33,0
Услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи	67,0
Услуги по передаче тепловой энергии	73,0
Услуги по передаче электрической энергии	80,0
Железнодорожные перевозки	100,0
Транспортировка газа по трубопроводам	100,0
Услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике	0,0

зяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Ленинградской области.

Данные о причинах неудовлетворенности потребителей услугами естественных монополий в обобщенном виде распределяются по трем группам: качество услуг (в том числе перебои с оказанием услуг, характеристики поставляемой услуги, состояние инфраструктуры), обслуживание (работа диспетчеров, процедуры получения услуг и компетентность и вежливость персонала) и экономическая составляющая — тарифы. Треть респондентов, не удовлетворенных услугами естественных монополий, отмечают несоответствие величины тарифа и качества предоставляемых услуг.

Значительная часть респондентов (около 17%) указывает на навязывание контрагентом — естественной монополией условий, невыгодных или не относящихся к предмету договора. Такие ответы встречались в отношении договоров, заключаемых на рынках водоснабжения и водоотведения, услуг в транспортных терминалах, портах, аэропортах, а также услуг по передаче электрической энергии. Однако всего 4% респондентов предпринимали какие-либо действия в связи с указанными действиями монополистов. Эти респонденты в течение 2018—2019 гг. обращались в Комитет по тарифам Ленинградской области с требованиями установить, следуют ли субъекты естественных монополий установ-

Таблица 2. Причины неудовлетворенности потребителей услугами естественных монополий в разрезе отдельных отраслей

Table 2. Reasons for consumer dissatisfaction with the natural monopolies services in the context of different industries

Сфера деятельности естественных монополий	Причины неудовлетворенности		
	качество услуг	обслуживание	цена услуги
Водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры	Качество подаваемой воды, перебои водоснабжения	Некомпетентность персонала	Высокие тарифы
Услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах		Громоздкая процедура оформления пропусков, отказы в доступе к инфраструктуре	
Услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи		Некомпетентность персонала, неработающие терминалы для безналичной оплаты услуг	
Услуги по передаче тепловой энергии	Качество услуг (несоответствие температуры воздуха в помещениях и погодных условий)		Высокие тарифы
Услуги по передаче электрической энергии	Качество услуг (перебои электроснабжения и состояние инфраструктуры)		Высокие тарифы
Услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике		Получить информацию по телефону невозможно	

ленным тарифам, а также в Ленинградское УФАС России с целью проверки действий контрагентов на предмет злоупотребления ими доминирующим положением.

Неудовлетворенность качеством услуг и недобросовестные действия поставщиков часто являются данностью для рынков, на которых нет альтернативных участников, услуги которых может получить потребитель. В ситуации с рассмотренными рынками сферы водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, теплоснабжения и услуг связи являются естественными монополиями в силу наличия инфраструктуры, без которой оказание услуг невозможно. Указанный выше Законопроект называет эту инфраструктуру сетевым активом и не выводит перечисленные сферы из категории естественных монополий, признавая сложность развития конкуренции на таких рынках. Вместе с тем на качество услуг могут положительно повлиять регулирование и контроль деятельности, принципы которых предлагается установить в новой ст. 149 Закона о защите конкуренции, методы регулирования в новой 1410, а сокращение сфер деятельности естественных монополий за счет создания условий для развития конкуренции должно стимулировать предпринимательскую активность в целом.

Так как Законопроект содержит закрытый перечень сетевых активов, такие рынки, как оказание услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах,

являясь потенциально высококонкурентными сферами (в зависимости от конкретного рынка), получают шанс развиваться в направлении соперничества хозяйствующих субъектов. Соответственно, их поведение на рынке потенциально будет обусловлено необходимостью получения прибыли от клиентов в конкурентной борьбе, что должно способствовать повышению клиентоориентированности и упрощению процедур получения услуг.

Основные выводы

В Ленинградской области на начало 2020 г. сложились в целом удовлетворительные отношения между субъектами естественных монополий и их контрагентами. Вместе с тем проведенный мониторинг позволил выявить следующие проблемы.

1. Даже сталкиваясь с возможным нарушением прав и интересов, не все хозяйствующие субъекты готовы обращаться в компетентные органы для рассмотрения ситуации и ее оценки с точки зрения соответствия закону. Тогда как в основе развития рыночной экономики и конкуренции как ее наиболее благоприятного состояния лежит сознательная и ответственная защита своих прав. Соответственно, можно сделать вывод о необходимости более полного информирования хозяйствующих субъектов о возможностях защиты их интересов в административном порядке.

2. Соотношение установленных тарифов и качества оказываемых услуг является краеугольным камнем оценки эффективности деятельности субъектов естественных монополий. Напомним, что респонденты, недовольные повышением тарифов, как правило, указывают также и на недостатки в качестве или обслуживании. Соответственно, задачей субъектов естественных монополий является выравнивание этого дисбаланса за счет повышения качества услуг (в частности, обеспечение бесперебойной подачи воды, электроэнергии и т. д.).

3. Текущая ситуация требует не только усилий со стороны хозяйствующих субъектов, но и изменения подхода к определению и регулированию рынков в состоянии естественной монополии. Разработанный в 2018 г. Законопроект задает большинство проблем, обозначенных в настоящей статье, и обоснованно выводит ряд рынков из категории естественных монополий (в Ленинградской области к такому рынку, в частности, относится оказание услуг в транспортных терминалах). Принципы соответствия цены и качества услуг, защиты интересов потребителей, создания экономических условий для сокращения издержек субъектов естественных монополий, при наличии возможностей вывода отдельных субъектов (а также рынков, на которых они работают) из-под регулирования, должны оказать благотворное влияние как на поставщиков рассматриваемых услуг, так и на условия деятельности потребителей.

4. Мониторинг удовлетворенности услугами естественных монополий в регионах позволяет оперативно реагировать на изменения предпринимательского и потребительского климата, а также создает фундамент для законодательских инициатив и коррекции мер содействия развитию конкуренции. Поэтому, наряду с проведением мероприятий по реализации Стандарта развития конкуренции в регионах, считаем целесообразным систематическое проведение аналогичного мониторинга всеми территориальными органами ФАС России. ■

Литература [References]

1. Васильева Е. М. Надо ли защищать конкуренцию от естественной монополии? // Сборник трудов Седьмой Международной конференции. 2017. С. 512—519. [Vasilyeva E. M. Should competition be protected from natural monopoly? // Proceedings of the Seventh International Conference. 2017. P. 512—519 (In Russ.)]

2. Долматов И. А., Дворкин В. В., Маскаев И. В. Мониторинг эффективности деятельности (бенчмаркинг) компаний, занятых в сфере водоснабжения в России // В кн.: XVI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: В 4 кн. / Отв. ред.: Е. Г. Ясин. Кн. 2. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2016. С. 549—560. [Dolmatov I. A., Dvorkin V. V., Maskaev I. V. Monitoring of performance (benchmarking) companies engaged in the water supply sector in Russia // V Book: XVI April International Scientific conference on the development of the economy and society: In 4 book. / Editor-in-charge: E. G. Yasin. Kn. 2. M.: Publishing House of the Higher School of Economics, 2016. P. 549—560 (In Russ.)]
3. Ивашиненко Н. Н., Теодорович М. Л., Патокина Н. Н. Вовлечение населения в процессы регулирования конкуренции // Вестник Нижегородского ун-та им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2019. № 1 (53). С. 41—48. [Ivashinenko N. N., Teodorovich M. L., Patokina N. N. Possibilities for involving the population in the regulation of market competition // Vestnik of Lobachevsky state university of Nizhni Novgorod. Series: social sciences. 2019. No. 1 (53). P. 41—48 (In Russ.)]
4. Ивашиненко Н. Н., Теодорович М. Л. Разработка мониторинга конкуренции на муниципальном уровне // Социологический альманах. 2015. № 6. С. 428—435. [Ivashinenko N. N., Teodorovich M. L. Developing monitoring of the competition at the municipal level // Sociological almanac. 2015. No. 6. P. 428—435 (In Russ.)]

Сведения об авторах

Свалова Юлия Александровна: преподаватель Института развития конкуренции и антимонопольного регулирования СПбГУ, Санкт-Петербургский государственный университет
E-mail: juliasvalova@gmail.com

Плетешков Александр Николаевич: руководитель Ленинградского УФАС России, старший преподаватель Института развития конкуренции и антимонопольного регулирования СПбГУ, Санкт-Петербургский государственный университет
E-mail: a.pleteshkov@gmail.com