

Узакбаев У.К.

ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ

U.K. Uzakbaev

THE LEGAL MODEL OF STATE REGULATION OF THE NATURAL MONOPOLIES

УДК: 334.7/911

В статье рассматриваются вопросы теоретических основ монополий и классические трактовки монополистической деятельности, а также вопросы регулирования естественных монополий.

Ключевые слова: государственное регулирование предприятий, естественные монополии, рыночная экономика, субъекты естественных монополий.

In the article the questions of theoretical bases of monopolies and the classic interpretation of monopolistic activities and regulating natural monopolies.

Key words: state regulation of enterprises, natural monopoly, market economy, natural monopolies.

Экономика любого государства представляет собой сложную систему взаимодействующих частей. Варианты функционирования экономической системы обсуждаются представителями экономической теории на протяжении длительного времени. Первоначально среди ученых доминировала убежденность в необходимости саморегулирования экономики за счет действия рыночных механизмов, «невидимой руки рынка». Государство при этом должно выполнять только роль «ночного сторожа», оно ни в коем случае не может вмешиваться в регулирование экономических процессов (А.Смит, Д.Рикардо). Впоследствии эта концепция была поставлена под сомнение. Усиление концентрации и централизации материального производства, усложнение экономических связей и обострение социальных проблем, финансово-экономические кризисы, разразившиеся в западных странах в середине XIX века, заставили ученых-экономистов по-новому взглянуть на проблему свободного рынка. Экономическая реальность доказала, что при всех преимуществах саморегулируемой экономики существуют так называемые «провалы рынка», то есть те участки, где только конкурентные механизмы не дают желаемого общественного результата. К числу таких недостатков рынка относятся и сферы деятельности субъектов естественных монополий. Поэтому в данных секторах необходимо государственное вмешательство (К.Маркс, Дж.Кейнс). Государство призвано оптимизиро-

вать структуру экономической системы, смягчить отрицательные влияния на общество, нивелировать имеющиеся изъяны рынка и в конечном итоге обеспечить стабильность существующей социально-экономической системы. «Государственное регулирование бизнеса выступает в роли своеобразного монтера-наладчика механизма частного предпринимательства» [1]. По известному замечанию Ф. Энгельса всякая политическая власть может действовать в двух направлениях: «либо она действует в духе и направлении закономерного экономического развития. Тогда между ней и этим развитием не возникает никакого конфликта, и экономическое развитие ускоряется. Либо же политическая власть действует наперекор этому развитию, и тогда за немногими исключениями, она, как правило, падает под давлением экономического развития» [2].

На сегодняшний день представителями экономической теории признано, что экономика является системой смешанного типа и «никаких иных экономических систем, кроме смешанных, не существует» [3]. Необходимо найти оптимальное соотношение процессов монополии и конкуренции в экономике, понять механизм их взаимоотношений, а также осознать ту роль, которую играет в комплексе рыночной экономики государство [4].

По утверждению Д.Н. Сафиуллиной, «Регулирование хозяйственной деятельности осуществляется системами, которые по институциональным типологическим признакам разделяются на товарно-денежный и иерархический механизмы» [5]. Абсолютно свободные рыночные отношения приводят к злоупотреблениям экономически сильных субъектов, и, как следствие, возникает угроза экономических и социальных кризисов. Поэтому в интересах нации и бизнеса в целом государство вправе определять сферы регулирования частного предпринимательства и устанавливать в этих сферах для хозяйствующих субъектов свои «правила игры» [6]. Государственное регулирование и рыночная экономика имеют тесную взаимосвязь и взаи-

мообусловленность. Они отражают реальное соотношение между частным и публичным правом [7].

По справедливому замечанию некоторых ученых-экономистов в период рыночного реформирования роль государства в регулировании экономических процессов была необоснованно принижена: «Основной причиной кризиса в экономике является грубое нарушение равновесия между государственным регулированием и саморегулированием в пользу саморегулирования, которое обусловлено несовершенством функционирования демократического политического механизма» [8].

Регулирование деятельности субъектов естественных монополий является специальным видом государственного регулирования экономики. Субъекты естественных монополий обладают огромной экономической властью в системе хозяйствования. Существует постоянная потенциальная угроза злоупотребления ими своим доминирующим положением. Результатом их деятельности для общества может быть не только положительный, но и отрицательный эффект. По мнению экономистов, противоречие интересов государства и естественных монополистов состоит в том, что продукция (услуги) естественных монополий представляет собой «общественные блага, являющиеся товаром неэластичного спроса» [9]. Поэтому в рамках государственного регулирования и контроля их деятельности происходит значительное ограничение свободы предпринимательской деятельности естественных монополистов, путем установления определенных требований к их поведению. В качестве целей такого воздействия со стороны государства в экономической литературе называются: нивелирование отрицательных последствий монопольной власти естественных монополий на основе принципа балансирования интересов потребителей, субъектов естественных монополий, государства [10], то есть социума в целом; экономическая эффективность; надежность поставок; социальные цели (социальная справедливость, равенство); задачи охраны окружающей среды [11]. Государственное регулирование естественных монополий осуществляется в правовой форме.

Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики его территориальные органы осуществляют в пределах своей компетенции государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Кыргыз-

ской Республики, в частности:

- по развитию и защите конкуренции для эффективного функционирования рынков товаров, работ и услуг (участвует реализации мер по демополизации монопольных сфер экономики, проводит анализ состояния конкурентной среды, разрабатывает предложения по устранению барьеров для развития конкуренции, согласовывает стоимость разрешительных документов исполнительных органов, рассматривает ходатайства/уведомления хозяйствующих субъектов о слиянии, реорганизации, ликвидации, приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций, принимает решения о принудительном разделении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке и осуществляющих монополистическую деятельность и др.);

- по осуществлению эффективного государственного контроля за соблюдением законодательства Кыргызской Республики в области антимонопольного, ценового регулирования (обеспечивает баланс интересов потребителей и субъектов естественных и разрешенных монополий, формирует и ведет государственный реестр субъектов естественных и разрешенных монополий, устанавливает предельный уровень доминирования хозяйствующих субъектов и др.);

- по защите законных прав потребителей от проявления монополизма и недобросовестной конкуренции (ведет базу данных бесплатных и платных услуг, согласовывает цены (тарифы) на услуги (работы), оказываемые государственными органами, органами местного самоуправления, согласовывает цены (тарифы) на услуги (работы), оказываемые образовательными и медицинскими учреждениями, организациями независимо от форм собственности и др.);

- по регулированию рекламной деятельности рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей (защищает от недобросовестной конкуренции в области рекламы, предотвращает и пресекает ненадлежащую рекламу, направляет материалы о нарушениях законодательства о рекламе в органы, выдавшие лицензию, для решения вопроса о приостановлении или досрочном аннулировании лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности и др.).

Ключевой причиной, обуславливающей необходимость государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий, можно считать имеющиеся противоречия между интересами естественных монополистов

и интересами общества. Конфликт частных и публичных интересов заставляет государство вмешиваться в идущие процессы в целях баланса этих интересов, устанавливая границы предпринимательской свободы экономических агентов. Однако само государственное вмешательство в сферу частного интереса также не безгранично и имеет свои пределы. При всей объективности государственного регулирования экономическими процессами «важно установить ту грань, до которой допустимо использование публичных начал в ... регламентации хозяйственных связей» [12]. Правовыми основаниями властного воздействия на хозяйствующих субъектов в целом и субъектов естественных монополий, в частности, является фундаментальное положение части 2 статьи 20 Конституции КР, устанавливающее, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. В развитие конституционных норм пункт 2 статьи 2 Гражданского кодекса КР закрепляет правило, согласно которому гражданские права могут быть ограничены только на основании закона. Кроме того, статья 2 Гражданского кодекса КР в качестве одного из принципов провозглашает недопустимость произвольного вмешательства в частные дела. Таким образом, данные правовые положения можно рассматривать в качестве юридических гарантий независимости индивидуальных товаропроизводителей. Между тем эти же нормы в случае экономических кризисов дают государству возможность «маневра», однако с соблюдением законодательно установленных механизмов. Наличие подобных императивов необходимо для существования демократического политического режима и построения правового государства.

Правовое регулирование естественных монополий должно основываться на следующих *принципах*: 1) законности – регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий только с помощью легальных средств и методов, в пределах законодательно установленных границ; 2) экономической обоснованности – принятие решения об отнесении вида деятельности к сфере естественной моно-

полии только на основании всестороннего экономического анализа; 3) недискриминационность доступа к товарам субъектов естественных монополий; 4) исключительности; 5) сохранение единого экономического пространства; 6) недопустимость сдерживания экономически обоснованного перехода естественно-монопольного вида деятельности в разряд конкурентного (потенциально конкурентного); 7) публичности.

В качестве *целей* правового регулирования естественных монополий можно назвать следующие: 1) достижение баланса интересов субъектов естественных монополий и потребителей их услуг; 2) удовлетворение нужд потребителей; 3) создание условий для эффективного функционирования субъектов естественных монополий; 4) отделение естественно-монопольных сфер хозяйствования от конкурентных (потенциально конкурентных); 5) стимулирование конкуренции в отраслях деятельности, смежных с естественно-монопольными.

Система правового регулирования естественных монополий *включает*:

1. Установление сфер (границ) естественно-монопольной деятельности;
2. Определение особенностей правового статуса субъектов естественных монополий;
3. Установление правового режима имущественных комплексов, используемых субъектами естественных монополий;
4. Закрепление особенностей обязательственных правоотношений с участием субъектов естественных монополий;
5. Определение правового статуса органов, регулирующих деятельность естественных монополий, порядок осуществления их полномочий и процедуры взаимодействия с другими государственными структурами;
6. Организационные и контрольные мероприятия органов регулирования естественных монополий;
7. Реализация мер государственного принуждения за нарушение положений законодательства о естественных монополиях.

Можно выделить два основных *метода* регулирования естественных монополий: ценовой и неценовой. Ценовой метод регулирования предполагает установление фиксированной цены или предельного уровня цен (тарифов). Неценовой метод основан на принципе удовлетворения потребностей. Он позволяет определить потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию и установить минимальный уро-

вень обеспечения потребителей в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом субъектом естественной монополии с учетом необходимости защиты прав и интересов потребителей. Ценовой метод является на сегодняшний день основным в Кыргызской Республике.

Основными *средствами (формами)* правового регулирования естественных монополий являются: регулирование ценообразования; лицензирование деятельности в сфере естественных монополий; стандартизация и сертификация продукции субъектов естественных монополий; защита прав потребителей субъектов естественных монополий; использование института государственной собственности; особенности приватизации имущества субъектов естественных монополий; ограничение оборотоспособности единых производственных (технологических) комплексов субъектов естественных монополий; организация конкуренции за доступ на рынок естественной монополии. При этом последний иногда называют альтернативным методом [13].

Анализ приемов и способов правового регулирования естественных монополий позволяет сделать вывод о превалировании императивных способов воздействия в рассматриваемой сфере общественных отношений. Диспозитивный метод в механизме правового регулирования естественных монополий используется значительно реже. Тем не менее, можно утверждать, что имеется сочетание методов правового регулирования, – то есть правовое регулирование естественных монополий носит комплексный характер.

Набор средств и методов правовой регламентации может быть охарактеризован как правовая модель регулирования естественных монополий. Одним из основных при этом является вопрос о форме собственности в рассматриваемой сфере. Исторически теорией предлагались и на практике использовались различные варианты. Первый исследователь естественных монополий Джон Стюарт Милль видел решение проблемы в том, чтобы предприятия естественных монополий сделать государственной собственностью или передать их в ведение частного капитала на условиях контроля со стороны государства в интересах общества. Такая теория базируется на двух положениях: 1. Нерегулируемая естественная монополия ущемляет интересы общества, снижая эффективность экономики; 2. Задача государства – поставить деятельность есте-

ственной монополии на благо обществу.

Сформулированная Дж. Миллем альтернатива взаимоотношений государства и естественных монополий продолжает оставаться неизменной и в настоящее время. Экономисты рекомендуют разную степень участия государства в решении проблемы естественного монополизма. Эти подходы различаются в диапазоне от бездействия по отношению к естественным монополиям, до их жесткой реструктуризации. Первый подход пропагандировал М. Фридман, утверждая, что монополии свойственно наращивать объемы прибыли. В случае попытки ограничить этот объем, естественные монополисты сами подчиняют власти себе [14]. Другую позицию занимал Дж. Стиглиц, который считал, что естественные монополии подлежат властному разделению, обеспечивающему развитие конкуренции.

На выбор одного из вариантов влияет множество факторов, среди которых основными являются политический и идеологический. Вопрос о форме собственности в сфере естественных монополий является производным от господствующих в обществе представлений об эффективности той или иной форме собственности в целом. Кроме того, с точки зрения экономической теории «решение вопроса о том, какая форма более эффективна, сильно затруднен неопределенностью величины совокупных издержек, включающих побочные эффекты и транзакционные издержки». На этом основании некоторые авторы утверждают, и стоит согласиться с их мнением, что выбор формы собственности и формы регулирования деятельности естественных монополий носит преимущественно политический характер. Следовательно, невозможно единственное и универсальное решение о формах взаимоотношений государства и субъектов естественных монополий для всех стран и времен.

Используя исторический метод исследования взаимоотношений государства и естественных монополистов, можно увидеть, что в различных странах в разное время относительно одних и тех же отраслей применялись различные формы регулирования. Ярким примером является деятельность железнодорожного транспорта в Великобритании, который первоначально полностью находился в частной собственности.

В период второй мировой войны и сразу после нее предприятия данной отрасли были национализированы. С приходом к власти кон-

сервативного правительства во главе с М.Тетчер национализированная отрасль подверглась приватизации. Сильные социалистические настроения в послевоенной Европе стали основным фактором преобладания государственной формы собственности в сфере естественных монополий. В то же время в США идеологическая установка на частную инициативу и недоверие к государственной бюрократии всегда препятствовали развитию государственного сектора в этой области, за исключением почты.

Литература:

1. Государство и управление в США. - М.: «Мысль», 1985. - С. 61.
2. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, 2-е изд. Т.20. - С. 188.
3. Государственное регулирование рыночной экономики. Учебное пособие. - М., 2001. - С. 32.
4. Кабисов А.Р. Соотношение конкуренции и монополии в период перехода к рыночной экономике: теоретические аспекты. Дис. ... к.э.н. - М., 1994. - С. 9.
5. Сафиуллин Д.Н. Теория и практика правового регулирования хозяйственных связей в СССР. - Свердловск: Изд. Уральского ун-та, 1990. - С. 5.
6. Белов А.П. Государство и частное предпринимательство// Право и экономика. - 1998. - №2.
7. Бельх В.С., Виниченко С.И. Правовое регулирование цен и ценообразования в РФ: Учебно-практическое пособие. - М.: Изд. «НОРМА», 2002. - С. 178.
8. Гвозденко А.П. Государственное регулирование и саморегулирование рыночной экономики. Автореф. дисс. ... к.ю.н. - Ростов-на-Дону, 1997. - С. 6.
9. Гурин В.П. Естественная монополия как субъект региональной экономики: стратегия и экономические механизмы развития (на примере ОАО "Газпром"). Автореф. дис. ... к.э.н. - Ростов-на-Дону, 1999. - С. 17.
10. Никуйко И.Б. Государственное регулирование естественных монополий в переходной экономике России. Автореф. дис. ... к.э.н. - Волгоград, 2000. - С. 14.
11. Королькова Е.И. Естественная монополия: регулирование и конкуренция // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2000. Т.4. №2. - С. 243.
12. Бублик В.А. Частноправовой и публично-правовой механизмы регулирования внешнеэкономической деятельности. Автореф. дис. ... д.ю.н. - Екатеринбург, 2000. - С. 12.
13. Айдарова Н.А. Государственное регулирование естественных монополий в условиях трансформации российской экономики. Автореф. дис. ... к.э.н. - Челябинск, 2000. - С. 19.
14. Фридман М. Капитализм и свобода. - Нью-Йорк, 1982. - С. 177.
15. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. - М., 1997. - С. 236.

Рецензент: к.ю.н. Карасартов Б.Б.