

СТАНОВЛЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ

*Г.Г. Санько,
д-р экон. наук, профессор*

Начало государственной политики в области антимонопольного регулирования (АМР) в Республике Беларусь положено принятием в 1992 г. антимонопольного закона «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», вступившего в силу 1 марта 1993 г. (далее — Закон). Антимонопольная политика в стране стала одной из постоянных функций государственного управления. Она направлена на устранение доминирующего положения отдельных монополистов, противодействие созданию новых монопольных образований, формирование конкурентных отношений и конкурентной среды, внутриотраслевой конкуренции; на демонополизацию деятельности хозяйствующих субъектов и пресечение монопольной практики органов управления; создание условий и устранение барьеров для развития конкуренции, появления новых товаропроизводителей.

Данная целевая функция была определена Законом, конкретизирована в Комплексной программе демонополизации народного хозяйства на 1993 г. и в Программе демонополизации экономики и развития конкуренции Республики Беларусь на 1998—1999 гг. При этом их разработчики ни в одном из своих нормативных документов не дали четких определений понятий «антимонопольное регулирование» и «демонополизация», отождествив их, используя как взаимозаменяемые; свели монополистическую деятельность к противоречащим Закону действиям хозяйствующих субъектов, государственных органов, направленных на недопущение, ограничение или устранение конкуренции, а также причиняющим вред правам, свободам и законным интересам потребителей [3, с. 3, 5, 20—25], [4, с. 14], [5, с. 7—11].

При реальном отсутствии рыночной конкуренции, условий, необходимых для развития конкурентных отношений, речь не может идти о недопущении, ограничении и устранении конкуренции. Применительно к странам с рыночной экономикой монополистическую деятельность правомерно связывать с ограничением конкуренции. В Беларуси конкурентные отношения

находятся в стадии формирования. Так, в комментариях к Закону подчеркивалась необходимость их создания путем привлечения на монополизированные рынки новых товаропроизводителей посредством развития предпринимательства и поддержки новых экономических структур [1, с. 12].

В антимонопольных законах различных стран нет четкого определения монополистической деятельности. К ней относят действия конкурентов, характеризующиеся как недобросовестные. Применительно к Беларуси ее можно определить как действия органов управления и новых структур в негосударственном секторе экономики (с преобладанием частного капитала), ущемляющие интересы хозяйствующих субъектов и потребителей, препятствующие становлению рыночной конкуренции.

Основные задачи, принципы и подходы к АМР отражены в Законе, Комплексной программе демонополизации народного хозяйства Республики Беларусь на 1993 г., Основных направлениях социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996—2000 гг. и на период до 2010 г., Программе демонополизации экономики Республики Беларусь на 1996—1997 гг., Программе демонополизации экономики и развития конкуренции Республики Беларусь на 1998—1999 гг. Специализированным органом, обеспечивавшим координацию, реализацию и контроль над мерами по ограничению и устранению монополизма и его проявлений в хозяйственной деятельности, по развитию конкуренции и предпринимательства ранее выступал Государственный комитет, затем — Министерство по антимонопольной политике. В 1996 г. на его базе было создано Министерство предпринимательства и инвестиций (МПИИ), одним из подразделений которого являлось Управление по антимонопольной политике и развитию конкуренции. С 2001 г. функции АМР возложены на департамент антимонопольной и ценовой политики Министерства экономики Республики Беларусь.

Объектами АМР являются хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение на товарных рынках республики, включенные в Государственный реестр, а также органы управления. Доминирующее положение определяется как исключительное положение хозяйствующего субъекта (группы), дающее ему (им) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке или затруднять доступ на него другим хозяйствующим субъектам.

Основным критерием его определения считается доля хозяйствующего субъекта на рынке определенного товара, превы-

шающая предельную величину, устанавливаемую антимонопольным органом. Для хозяйствующих субъектов — производителей товаров и услуг (кроме продукции производственно-технического назначения) она составляет: для одного — 30 %, для двух — 54, для трех — 72, для четырех — 95 %; для хозяйствующих субъектов — производителей продукции производственно-технического назначения — соответственно 45 %, 67, 86 и 100 % (данные МПиИ). Исходя из этих критериев, в Беларуси почти все рынки являются монополизированными. В 2000 г. в Государственный реестр было включено 1749 хозяйствующих субъектов, в том числе в республиканский раздел — 353 предприятия, в областной — 1396. В целом им охвачены предприятия более чем 20 отраслей, подотраслей и видов деятельности [7, с. 108].

Первоначально государственные меры сводились к государственному регулированию цен на продукцию предприятий, включенных в Государственный реестр, путем установления предельных фиксированных цен (тарифов), коэффициентов их изменения, уровня рентабельности, декларирования повышения свободных цен. Как показала практика, такой системе регулирования был присущ ряд недостатков: ущемление экономических интересов производителей и поощрение спекулятивной деятельности посредников-перекупщиков; незаинтересованность предприятий в снижении издержек производства, расширении выпуска и повышении качества продукции; бюрократическая громоздкость самой процедуры согласования цен; снижение налоговых поступлений в бюджет; отсутствие четкой дифференциации в зависимости от видов монополий, сфер их деятельности и уровня конкурентного поведения субъектов на рынке. Американские специалисты считают ограничение цен и прибылей наиболее неэффективной мерой антимонопольной политики. В США она применялась только к естественным монополиям.

В середине 1990-х гг. антимонопольные органы республики перешли на гибкую систему ценового регулирования предприятий-монополистов, но с 1998 г. была восстановлена прежняя система ценового регулирования предприятий (объединений), включенных в Государственный реестр. Кроме того, ими контролируются процессы акционирования, приватизации и создания различных объединений, решаются задачи сохранения целостных технологических комплексов, определяющих развитие экспортного потенциала страны, выход ее на мировой рынок, повышения конкурентоспособности продукции. Однако

эта работа осложняется неудовлетворительным состоянием государственной статистики. Вследствие коммерциализации информационной области развивается монополия на информацию (информационный монополизм).

Особенностями АМР в Республике Беларусь являются:

1) становление его в нерыночной экономике, находившейся в кризисном состоянии, формальное заимствование основных подходов американского и западноевропейского законодательства; охват практически всех хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее, или монопольное положение на рынке (при этом данные понятия рассматриваются как тождественные);

2) осуществление АМР в условиях ломки административно-командной системы и плановых структур в производстве и управлении при сверхвысоком удельном весе государственной собственности, практическом отсутствии рыночной конкуренции и значительных размеров частного капитала;

3) нацеленность на уменьшение государственного сектора экономики в ходе приватизации, тогда как в США, например, — на национализацию собственности монополий. Важной задачей АМР, по мнению его разработчиков, является предупреждение появления новых монопольных структур;

4) движение от государственной монополии к конкуренции (в рыночной экономике, наоборот, — от свободной конкуренции к монополии);

5) наличие в Законе статей, направленных на демонополизацию органов управления;

6) активизация и абсолютизация борьбы с монополизмом в начале 1990-х гг.;

7) преобладание запретительных мер в системе АМР и недостаточность инструментов, стимулирующих становление рыночных конкурентных отношений;

8) отсутствие существенных изменений в уровнях монополизации, усиление государственного монополизма, увеличение количества носителей монопольной власти, появление новых разновидностей монополизма (государственно-частного и др.).

Антимонопольная политика не должна направляться против монополизма вообще; ее не следует рассматривать как оружие тотального разрушения последнего. С учетом неоднородности товарных рынков и действующих на них специфических монопольных структур, а также новых процессов и явлений антимонопольными органами Республики Беларусь предусмотрены:

1) предупреждение, ограничение и пресечение антиконкурентных действий искусственных монополий, включая контроль над деятельностью хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарном рынке (объем производства, качество, уровень цен и тарифов) с целью установления фактов злоупотребления; контроль над реорганизацией и ликвидацией хозяйствующих субъектов (в том числе в ходе приватизации);

2) снижение отрицательных последствий естественного монополизма, сохраняющегося по технологическим и экономическим причинам, а также вследствие обеспечения государственных интересов;

3) контроль над движением ценных бумаг (сделки с акциями), имущественными паевыми взносами в имущество кооперативов (паями), долями уставных фондов хозяйствующих субъектов;

4) контроль над деятельностью органов власти и управления с целью ограничения монополизма государственной собственности и власти [2, с. 3].

Организационными мерами по демонополизации являются: развитие прогрессивных организационных структур производства и управления, обеспечивающих переход от жестких вертикальных к многообразным и гибким горизонтальным связям между предприятиями в процессе их совместной деятельности; обоснованная деконцентрация (разукрупнение) крупных объединений и предприятий; создание в определенных сферах дублирующих производств (малых и средних предприятий), развитие предпринимательства и др.

К факторам, препятствующим демонополизации экономики, относятся ведомственные интересы отраслевых органов управления. Важно не превратить демонополизацию экономики в самоцель, особенно в тех случаях, когда предполагается снижение уровня концентрации производства. В ряде случаев наличие так называемых монополий (положение которых на рынке достигалось законным путем, опиралось на правовые нормы) может быть оправдано, ведь существуют сферы, где они неизбежны и эффективны. Во-первых, многие из них способствуют насыщению рынка качественными товарами. Во-вторых, продукция некоторых из них достаточно конкурентоспособна на внешнем рынке. В-третьих, объективно необходимы естественные монополии в ряде отраслей, равно как и крупные предприятия по ряду производственно-технических причин. В разви-

тых странах основная доля выпускаемой продукции приходится на крупнейшие предприятия.

Демонополизация в Беларуси должна осуществляться с учетом: 1) неблагоприятного состояния экономики, включая спад производства и хронический дефицит оборотных средств; 2) ограниченной собственной материально-сырьевой и энергетической базы; 3) высокой зависимости экономики республики от процессов в сопредельных государствах (особенно в РФ), а также от поставок основных видов ресурсов и комплектующих изделий. В нерыночной экономике борьба возможна только с государственным монополизмом, мешающим становлению рыночных отношений; с искусственно созданной монополией в сфере управления; со злоупотреблениями со стороны хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение.

Решения, принимаемые органами управления, в ряде случаев носят антиконкурентный характер, ведут к разделу рынков, незаконному ущемлению самостоятельности предприятий, к предоставлению необоснованных льгот отдельным хозяйствующим субъектам и к другим последствиям, ограничивающим конкуренцию. Демонополизация в указанной сфере означает сокращение прямого государственного участия в экономике (уменьшение государственного сектора в ходе приватизации, изменение структуры органов управления) и переход к экономическим методам государственного регулирования, а также преобразование организационных монополий. Главная цель — переход отраслевых органов от прямого централизованного административного воздействия на различные стороны хозяйствования к косвенному регулированию; предоставление возможности хозяйствующим субъектам действовать самостоятельно, создание качественно нового аппарата управления на принципах, принятых в мире, гарантированность свободы предпринимательской деятельности и реализации прав собственности различных субъектов хозяйствования; четкое разграничение сфер деятельности, функций и ответственности исполнительно-распорядительных органов; соответствие их деятельности законодательству республики. Разгосударствление и приватизация должны возродить экономически независимую личность — автономный субъект рыночных отношений.

Отраслевая специфика диктует необходимость применения различных подходов к демонополизации. Так, демонополизация белорусской промышленности осуществляется путем разукрупнения предприятий-монополистов в необходимых и возможных случаях; диверсификации производства; специальных

мер по поддержке и созданию малых и средних предприятий; регулирования и ограничения запретов на импорт продукции на монополизированные республиканские рынки; развития малых предприятий на площадях и мощностях действующих производств (в том числе и совместных при участии иностранных инвесторов), прежде всего предприятий по выпуску потребительских товаров. В 1996—1997 гг. приоритетными отраслями, подлежащими демонополизации, являлись переработка сельскохозяйственной продукции, строительство, торговля и транспорт, а также сферы деятельности, сопряженные с ними, в 1998—1999 гг. — агропромышленный комплекс и жилищное строительство [5, с. 15—20].

Реализация Комплексной программы демонополизации народного хозяйства сопровождалась некоторыми изменениями в характере и уровне концентрации производства, отождествляемой с рыночной монополизацией. С одной стороны, в отдельных отраслях непроектной сферы снижение ее уровня достигнуто путем деконцентрации (разукрупнения) производства, образования новых субъектов хозяйствования негосударственной формы собственности (кооперативов, малых предприятий, обществ с ограниченной ответственностью). С другой стороны, процессы организационной интеграции хозяйствующих субъектов с однородным производством сопровождалась созданием крупных производственно-хозяйственных комплексов (концернов, корпораций, других видов объединений). В сфере материального производства и его инфраструктуре предприятия (объединения) не претерпели существенных организационно-структурных изменений, что обусловило отсутствие в них конкурентной среды.

Важнейшим условием обеспечения НТП и современной организации труда является рациональный (оптимальный для данных условий) уровень концентрации производства. В развитых странах абсолютно доминируют крупнейшие монополии, определяющие облик современного производства. Вместе с тем демонополизация государственного сектора экономики Беларуси происходила не путем рыночного реформирования, а за счет постепенной ликвидации крупных государственных предприятий. Примером явилось Гомельское ПО «Коралл» [8, с. 240].

Абсолютизация борьбы с монополизмом — повсеместное разукрупнение мощных производственных комплексов (лидеров мирового уровня) грозит им потерей конкурентоспособности, объемов производства и качества продукции. Их принудительное разукрупнение не в состоянии подорвать монополизм по су-

ществу. Преодоление последнего таким путем исходит из рыночной ситуации XIX в., из идеалов совершенной конкуренции. Таким образом, деконцентрация как инструмент АМР не всегда может быть экономически оправдана. Действующее в Беларуси антимонопольное законодательство не корректно применять к промышленным объединениям, выходящим на международный рынок. Речь идет о сформированных еще в годы существования СССР ведомственных производственных объединениях с технологическими цепочками, необходимыми для выпуска конечной продукции. Продажа в процессе приватизации входящих в них отдельных предприятий угрожает им дезинтеграцией.

Ликвидация СССР привела к появлению монополизма поставщиков ресурсов для Беларуси. Причинами его искусственного создания явились административно-командное прикрепление предприятий-потребителей к поставщикам, лимитирование объемов поставок, запрет на реализацию сырья и материалов за пределы определенной территории. В связи с тем, что отдельные технологические циклы осуществляются субъектами хозяйствования разных государств (например, сырье поступает из России, комплектующие — с Украины и т.д.), имеют место *монопольные действия со стороны поставщиков и производителей.* Цена на конечную белорусскую продукцию значительно превышает среднеотраслевые затраты, что делает ее неконкурентоспособной на мировом рынке и, как следствие, приводит к снижению объемов поставок на рынки ближнего зарубежья.

Основные поставщики сырья и комплектующих ищут более выгодных партнеров, в результате чего белорусские предприятия, пользуясь своим монопольным положением, вынуждены сокращать производство, одновременно повышая цены. Получается замкнутый круг, «разорвать» который можно либо повышением конкурентоспособности производимой продукции, либо устранением монопольных проявлений и заключением ценовых соглашений на сырье, промежуточную и конкурентную продукцию по всей технологической цепи. Целесообразно выделить такие предприятия в особую группу и освободить их от ценового регулирования, ибо фиксирование цен затрудняет техническую реконструкцию производства, расширение мощностей и т.д.

В развитых странах основным критерием при оценке допустимости монополий является размер ущерба, наносимого их деятельностью процессу развития конкуренции. В Беларуси таким критерием должна быть способность той или иной формы

монополии влиять на достижение прогрессивных структурных сдвигов в экономике. Специфика естественных монополий требует дифференцированного подхода к их регулированию, ориентированного на обеспечение баланса между формой регулирования (административным и экономическим, прямым и косвенным) и той свободой, которую необходимо обеспечить хозяйствующему субъекту для становления рыночных отношений.

Несмотря на то, что целью принятого 10 лет назад первого в истории Беларуси антимонопольного закона провозглашалось создание условий для развития конкуренции (точнее было бы — появления и развития), ее практическая реализация оказалась малоэффективной. Это объясняется тем, что: во-первых, белорусский Закон формально заимствовал основные подходы и методы американского и западноевропейского антимонопольных законодательств, призванных поддерживать налаженную конкурентную среду, способствовать дальнейшему развитию конкуренции; во-вторых, разработчики Закона недостаточно учли особенности монополизма белорусской экономики, возникшего в условиях отсутствия рынка и конкуренции; содержание монопольных структур, обладающих специфическими признаками, противоречащими природе рыночных монополий. В нем сделан акцент не на становление конкуренции, а на регулирование процесса концентрации производства; в-третьих, он слабо адаптирован к сложившимся социально-экономическим условиям национальной экономики, к степени развитости товарно-денежных отношений и общественного производства в целом, отношений собственности и всех компонентов рынка.

Белорусский Закон рассматривает конкуренцию как якобы реально существующее явление в национальной экономике. Этот парадокс объясняется тем, что его статьи были скомпилированы с антимонопольных законов развитых стран без учета того факта, что в белорусской экономике отсутствовала рыночная конкуренция. Данный Закон недостаточно отражает стимулирующие нормы, направленные на появление конкурентных отношений. Эффективность АМР в Беларуси снижают слабая законодательная дисциплина, развитие нелегитимных экономических процессов, диффузия институтов, специфика его субъектов. Без реформы системы экономических отношений, без соответствующей институциональной среды, в условиях отсутствия рыночных монополий оно не может быть эффективным.

Причины подавленности конкурентных отношений и устойчивости государственного монополизма заключаются в монополии государственной собственности. Структура производства и

товарных рынков в Беларуси отличается нерациональными формами специализации предприятий, неразвитостью снабженческих и дистрибьюторских сетей, высокими рыночными «входными барьерами» и т.п.

Следует отметить, что становление и развитие АМР происходило неравномерно. Активность антимонопольных органов в первой половине 1990-х гг. сменилась ее резким спадом в конце 1990-х гг., смещением акцентов в их деятельности с совершенствования антимонопольного законодательства на проблемы развития предпринимательства и малого бизнеса. В целях устранения факторов, сдерживающих реализацию антимонопольной политики, совершенствования правовой базы, регулирующей деятельность предприятий-монополистов, МП и И Республики Беларусь в 2000 г. внесло дополнения в закон «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», не изменившие его по существу.

Основные направления антимонопольной политики в настоящее время предусматривают: а) сокращение прямого государственного участия в экономике и переход к экономическим методам государственного регулирования на макроуровне; б) устранение монопольного положения крупных структур (региональных, межотраслевых ассоциаций, концернов, корпораций, холдингов и других объединений предприятий) в сфере производства и реализации товаров (работ, услуг), за исключением сфер, где сохраняются естественные, регулируемые государством, монополии; в) обеспечение притока конкурирующих товаров на белорусские рынки; г) правовое и организационное обеспечение АМР и реализации законодательства о защите прав потребителей [8, с. 238].

Анализ программ демонополизации и антимонопольного закона, а также итогов десятилетнего периода их реализации показал, что традиционные меры демонополизации экономики не эффективны в условиях государственного монополизма. Противоречивость современной ситуации заключается в том, что, с одной стороны, антимонопольная политика и проводимая демонополизация направлены на ограничение монополизма, прежде всего государственного, с другой — методы решения этой проблемы лишь усиливают его и обуславливают появление новых видов монополий и форм их проявления. Это объясняется недостаточным обоснованием необходимости принятия антимонопольных законов в трансформационной экономике развивающихся стран, к которым относится Республика Беларусь. Примерами усиления государственной монополистической пра-

ктики явились: введение в 1997 г. так называемой «золотой акции», или особого права государства вмешиваться в деятельность акционерных компаний; принятие декрета о гарантиях вкладов в валюте физических лиц, дискриминировавшего отдельные банки; предоставление государством концерну «Беллепром» монопольных прав на экспорт шерстяных тканей и т.д.

Своеобразие процесса трансформации белорусской экономики заключается в том, что вследствие глубокого общественного кризиса происходят постоянное перераспределение прав собственности, крайне неравномерный переход к рыночным отношениям, натурализация экономических связей хозяйствующих субъектов, расширение товарообмена на основе бартера, расчет с работниками предприятий собственной продукцией, введение различных денежных суррогатов и криминализация экономической жизни. Скорость разрушения административно-командной экономики заметно опережает темпы создания новой. В республике существует хозяйственная система, где господствуют псевдорыночные отношения и государственный монополизм, высшей формой проявления которого выступает монополия государственной собственности и управленческой власти.

Сохраняется и усиливается государственный контроль над экономикой, не тождественный государственному регулированию. Государство и его органы осуществляют не регулирующие функции, а выступают основными субъектами хозяйствования. Именно в этом заключается экономическая роль государства как монопольного собственника, что обуславливает формирование естественной, искусственной, организационной и технологической монополии. Государственный монополизм проявляется прежде всего в сфере управления и обуславливает монополизм хозяйствующих субъектов в сфере как производства, так и обращения.

Главным в политике демонополизации экономики должна быть не борьба с монополизмом вообще, способная принять характер очередной кампании, а усиление начал саморегуляции, создание необходимых условий для формирования рыночных отношений, становления предпринимательства, конкуренции, на защиту которых и следует в будущем направить АМР. Чтобы успешно заимствовать зарубежный опыт АМР, его необходимо критически оценить, адаптировать к специфическим национальным условиям с учетом задач государственной экономической политики, учитывая конкурентоспособность национальных производителей, работающих на мировых рынках. Необходимо разработать Кодекс экономического поведения контр-

агентов (Кодекс чести), доктрину разумности экономического поведения, весь комплекс мер (экономических, правовых, организационных), предусматривающих коренную перестройку отношений собственности, производства, обмена и управления.

Анализ 10-летней практики и результатов АМР дают основание для вывода о его низкой эффективности и антиконкурентном характере. Ухудшились общеэкономические условия деятельности предприятий, снизилась конкурентоспособность их продукции. Все это обусловлено преждевременностью АМР, неприменимостью классических методов демополизации экономики к условиям Беларуси, где отсутствуют рыночные по содержанию, а не по форме монополии и конкуренция; равноправные отношения между хозяйствующими субъектами. Следовательно, в ходе реформирования национальной экономики в переходный период было бы целесообразно приостановить действие антимонопольного закона, отказаться от форм и методов АМР, осуществляемого в Беларуси, отдать приоритет не антимонопольной, а конкурентной политике как относительно самостоятельной части общей макроэкономической политики государства; разработать ее национальную концепцию с учетом особенностей социально-экономического развития республики и соответствующее законодательство.

Л и т е р а т у р а

1. Закон Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» // Нац. экан. газ. 1993. 14 студз. С. 10—12.

2. Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции"» // Звезда. 2000. 25 студз. С. 2—4.

3. Комплексная программа демополизации народного хозяйства Республики Беларусь на 1993 год. Мн., 1993.

4. Программа демополизации экономики Республики Беларусь на 1996—1997 гг. Мн., 1996.

5. Программа демополизации экономики и развития конкуренции Республики Беларусь на 1998—1999 гг. Мн., 1998.

6. *Санько Г.Г.* Монополизм и антимонопольное регулирование. Мн., 1997.

7. *Санько Г.Г.* Монополизм и конкурентная политика в трансформируемой экономике // Белорус. экон. журн. 1999. № 2. С. 100—111.

8. *Санько Г.Г.* Монополия и конкуренция. Мн., 1999.