

## *СФЕРА И МЕХАНИЗМ- ГОСУДАРСТВЕННОГО ЦЕНОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ*

---

Важное место в экономических преобразованиях в условиях переходного периода занимают вопросы разумного сочетания свободного ценообразования с государственным регулированием цен. Опыт показывает, что практически все страны мира в той или иной степени вмешиваются в процесс ценообразования, ограничивая тем самым рыночное равновесие.

Государственное упорядочение цен обычно осуществляется в двух основных формах: с помощью косвенного и прямого регулирования. К косвенному относятся меры, воздействующие на спрос, предложение, уровень конкуренции и другие ценообразующие факторы и таким образом влияющие на уровень и динамику цен. К ним можно отнести целый арсенал средств по реформированию экономики и совершенствованию механизма хозяйствования. В их числе принятие антимонопольного законодательства, стимулирование малого предпринимательства, обоснованная налоговая политика, разгосударствление и приватизация, предоставление дотаций и субсидий, сокращение бюджетного дефицита, контроль и регулирование доходов населения и другие меры макроэкономической сбалансированности. Мировой практикой накоплен достаточно богатый опыт косвенного регулирования цен, которому отдается несомненное преимущество по сравнению с непосредственным (прямым) их установлением.

Прямое регулирование цен осуществляется в основном двумя способами: путем установления ценового "потолка" (максимальных цен) и ценового "пола" (минимальных цен). Наибольшее распространение получила политика ценового "потолка", которая используется в монополизированных отраслях (электроэнергетика, нефтегазовая промышленность, транспорт, коммунальное хозяйство). Максимальные цены, которые устанавливаются государством ниже уровня равновесия, создают ряд проблем в экономике. Они формируют так называемый рынок продавца, диктующего свои условия покупателям, ведут к образованию дефицита продукции на рынке, снижают уровень потребления по сравнению с условиями его равновесного состояния. Часто государство вынуждено

поддерживать такие производства путем выделения различных дотаций, субсидий, что в конечном счете ведет к разбалансированности экономики.

Политика ценового "пола", как показывает опыт, используется обычно в интересах мелких фирм с целью не допустить, монополизации рынка и поддержать определенный уровень конкуренции. Чаще всего такое регулирование применяется на рынке сельхозпродукции в интересах фермерских хозяйств. Однако установление минимальных цен влечет за собой некоторые отрицательные последствия. Они заключаются в том, что в отличие от описанной выше ситуации формируется рынок покупателя, на нем образуются излишки продукции, которые государство вынуждено скупать, формировать резервы или реализовывать на внешнем рынке.

Действующее законодательство в области регулирования цен в Республике Беларусь излишне громоздкое, запутанное, порой противоречивое, не отвечает задачам активного реформирования экономики. Республиканские министерства устанавливают цены на целый ряд товаров и услуг. В частности, министерство экономики утверждает цены на сырую нефть, природный и сжиженный газ, нефтепродукты, электроэнергию, продукцию оборонного значения, поставляемую по клирингу в другие государства СНГ, стеклянную тару, водку белую, квартплату, некоторые другие товары и услуги. Правом утверждения и контролирования цен наделены также министерства транспорта и коммуникаций, связи и информатики, здравоохранения, культуры и печати, жилищно-коммунального хозяйства, лесного хозяйства. Облисполкомы и Минский горисполком имеет более широкие права в области установления цен. В их компетенции — определение цен на социально значимые товары для местного потребления, теплоэнергию, продукцию общественного питания, коммунальные услуги, определение пределов торговых наценок и некоторые другие вопросы.

До недавнего времени осуществлялось достаточно жесткое регулирование цен на продукцию предприятий (по специально разработанным реестрам), занимающих доминирующее положение на рынках республики.

С 1995 г. по требованию МВФ Кабинет Министров республики принял специальное постановление, отменившее ранее действующий список предприятий-монополистов и запрещающее местным органам осуществлять прямое вмешательство в деятельность предприятий путем установления предельной рентабельности.

В мировой практике известны две модели поведения в сфере преодоления высоких цен, устанавливаемых монополиями. Зарубежная практика показывает, что высокие цены и нормы прибыли сегодняшних монополистов побуждают другие предприятия и новых инвесторов к проникновению на рынки, что само по себе создает условия для возникновения и развития конкуренции. Другая модель, которая экспериментировалась в наших условиях, состоит в том, что при продаже товара по монополю высокими ценам правительство прибегает к их регулированию. При этом предприятия растрачивают свои ресурсы, завышая себестоимость в условиях ограничения прибыли. Правительство же теряет государственные ресурсы, выплачивая дотации, субсидии, предоставляя предприятиям различные льготы. Таким образом, государство увековечивает монополию, устраняя мотивы для появления конкурентов. Разумеется, первая модель относится к хорошо функционирующему рынку. В наших условиях — когда рынок только формируется — он недостаточно насыщен, не создана его инфраструктура, отсутствуют инвестиции, независимая торговая сеть, высокая цена не в состоянии выполнять функции привлечения новых продавцов и ограничения спроса. Поэтому антимонопольное законодательство по западному образцу не срабатывает и должно быть адаптировано к особенностям экономики переходного периода.

В связи с этим на этапе трансформации экономики республики сфера государственного ценового регулирования должна быть еще достаточно широкой. В нее следует включать как жесткое регулирование цен на **продукцию** естественных монополий, так и различные его формы для ряда искусственных. К естественным монополиям относятся отрасли **производства**, в которых минимальные издержки в расчете на единицу **продукции** достигаются при сосредоточении производства на единственном предприятии. В этом случае создание конкуренции путем рассредоточения производства на нескольких предприятиях является экономически нецелесообразным, так как ведет к повышению удельных издержек (электроэнергетика, связь, железнодорожный транспорт, газ, тепло- и водоснабжение). Деятельность естественных монополий регулируется в большинстве зарубежных стран для того, чтобы предупредить с их стороны монопольное завышение цен и сокращение объемов производства. В этой части антимонопольное законодательство должно иметь целью обеспечение доступности для потребителей товаров (услуг) таких предприятий за счет определения экономически обоснованных цен, позволяющих осуществлять развитие субъектов естественных монополий.

Длительность процесса приватизации и разгосударствления вызывает **необходимость** ценового регулирования продукции (услуг) искусственных монополий. Однако перечень товаров, услуг таких предприятий должен постоянно сужаться, приближаясь к государственной монополии (производство и реализация товаров или услуг, предназначенных для обеспечения национальной безопасности, здоровья населения и охраны окружающей среды), а также предприятий-монополистов, злоупотребляющих своим доминирующим положением.

Для того, чтобы осуществлять государственное ценовое регулирование и противостоять монопольно высоким ценам, необходимо проведение значительной аналитической работы. Прежде всего важно выяснить, способен ли рынок той или иной продукции функционировать нормально: поступает ли свободно импорт из других стран или регионов, могут ли потенциальные участники рынка свободно выходить на него в ответ на ценовые сигналы, не препятствуют ли этому процессу поведение крупных предприятий? Если эти условия соблюдаются, то скорее всего свободные высокие цены будут способны привлечь новых производителей, продавцов, а потребители получают выигрыш в долгосрочном аспекте за счет конкуренции.

Если же условия на рынке таковы, что он не в состоянии функционировать нормально, то следует направить усилия на устранение недостатков этого рынка, создав условия, открывающие его для национальных или зарубежных фирм, исходя из того, что иностранная или внутренняя конкуренция окажутся по меньшей мере столь же эффективными средствами длительного удержания цен на относительно низком уровне. Рынок гораздо лучше, чем государственные органы, способствует предложению товаров требуемого качества в необходимом населению количестве и ассортименте.

Исходя из этого в республике определилось четкое направление в области ценового регулирования деятельности монополий. Подготовленные Министерством документы по антимонопольной политике имеют в значительной степени перспективный характер, требуют отработки и увязки с другими нормативными актами, касающимися ценообразования и утвержденными другими ведомствами (в первую очередь Комитетом цен Министерства экономики республики).

Методические рекомендации по выявлению монопольно высоких цен касаются хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках и имеющих право установления свободных

цен, а также ценового сговора нескольких хозяйствующих субъектов. Под монопольной ценой при этом понимается цена, которая устойчиво отклоняется от ее возможного уровня на конкурентном рынке и устанавливается доминирующим на рынке хозяйствующим субъектом или вступившими в сговор предприятиями в целях реализации своих экономических интересов за счет злоупотребления монопольной властью. Различают несколько видов монопольных цен:

монопольно высокой является цена, которая устанавливается с целью получения сверхприбыли и (или) компенсации необоснованных затрат за счет ущемления экономических интересов других предприятий или граждан;

монопольно низкой считается цена, которая при устойчивом спросе за счет преднамеренного снижения доходов (прибыли) в краткосрочном периоде затрудняет доступ на рынок других предприятий и тем самым ограничивает конкуренцию на рынке определенного товара;

монопсонически низкой является цена, устанавливаемая предприятием, доминирующим на рынке определенного товара в качестве покупателя, в целях получения сверхприбыли и (или) компенсации необоснованных затрат за счет поставщика.

Установление монопольных цен является злоупотреблением доминирующим положением на рынке. Монопольно высокие цены можно установить по ряду признаков. Например, повышению цены для компенсации необоснованных затрат или получения сверхприбыли в результате преднамеренного — явного или скрытого — сокращения объемов производства (снижение качества продукции при формально неизменной величине выпуска); скрытому повышению цены (неизменность цены при снижении качества товара). Признаками монопольно или монопсонически низких цен могут быть создание на рынке ситуации, при которой приобретение товара у других хозяйствующих субъектов становится экономически невыгодным; покупка продукции производится по ценам ниже того уровня, который сложился бы на конкурентных рынках, и другие.

Обнаружение признаков монопольной цены еще не является доказательством злоупотребления предприятием своим доминирующим положением на рынке. Необходим комплексный экономический анализ, включающий уточнение границ товарного рынка, на котором предприятие реализует свою продукцию, исследование динамики цен, себестоимости, прибыли и рентабельности, объемов производства и средней зарплаты на рассматриваемом предприятии. Важно правильно выбрать базу для сравнения с целью сопоставления монопольной и конкурентной цены. О доминирующем положении предприятия можно судить, например, и по динамике объемов производства. Более высокие темпы роста цен на продукцию, сочетающиеся с более высокими темпами спада производства, в сравнении с отраслевыми показателями, являются доказательством наличия монопольного эффекта.

Ценную информацию дает анализ структуры цен на проверяемую продукцию в динамике. При этом о злоупотреблении доминирующим положением на рынке свидетельствуют: опережающий рост прибыли в структуре цены проверяемой продукции по сравнению с темпами роста прибыли по отрасли, региону, республике; значительное превышение темпов роста заработной платы на предприятии над среднеотраслевыми или среднерегиональными показателями; превышение фактической рентабельности проверяемой продукции над соответствующими среднеотраслевыми показателями.

В ходе сравнения в качестве конкурентной может рассматриваться цена, сложившаяся на данном или соседнем конкурентном рынке (в том числе мировом), или сконструированная (базовая) цена, рассчитанная на

основе цены продукции проверяемого предприятия за предшествующий период с учетом отраслевого (или регионального) индекса цен и реально складывающегося соотношения спроса и предложения.

О необоснованности затрат в составе себестоимости или необоснованном использовании прибыли свидетельствуют следующие факты: уменьшение объемов производства при сохранении того же количества рабочего и управленческого персонала предприятия; неэффективное использование дорогостоящего оборудования; отнесение на себестоимость затрат или расходование прибыли по направлениям, не связанным с производством конкретной продукции; значительное превышение уровня материальных затрат и зарплаты на предприятии над соответствующим среднеотраслевым уровнем и т.д.

При установлении факта монопольно высокой цены — в результате проведенного анализа — антимонопольные органы могут выдавать предписания или требования на: увеличение объемов производства (при необоснованном его сокращении и при наличии потребности в продукции); реализацию излишков продукции; снижение расходов на заработную плату или увеличение объемов производства в соответствии с численностью работающих; снижение (повышение) цены до уровня конкурентной. Дополнительно антимонопольные органы могут обязать предприятие информировать их в течение определенного периода времени о всех случаях повышения (снижения) цен. Порядок рассмотрения дел, вопросы применения штрафных санкций за установление монопольных цен осуществляется в соответствии с Положением о порядке рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, утвержденного Государственным комитетом Республики Беларусь по антимонопольной политике.

Другим важным документом, регулирующим механизм деятельности монополий в республике, являются временные методические рекомендации по выявлению и пресечению антиконкурентных ценовых соглашений. В нем выделено два типа ценовых соглашений, имеющих или могущих иметь своим результатом ограничение конкуренции: горизонтальные и вертикальные.

Горизонтальные соглашения между предприятиями предполагают: вступление в объединения, заключение и осуществление в любой форме соглашений между конкурирующими предприятиями, если это имеет целью или результатом необоснованное повышение, снижение или поддержание цен. Результатом таких соглашений может быть поддержание чрезмерно высоких или чрезмерно низких цен. При этом в первом случае целью соглашения обычно является получение дополнительной прибыли за счет потребителя. Во втором — договоренности между предприятиями направлены на ограничение доступа на рынок новых предприятий в период их вероятного выхода. После устранения этой угрозы цены повышаются.

В США, например, горизонтальные соглашения незаконны — согласно антитрестовскому Закону Шермана и Закону о Федеративной торговой комиссии независимо от того, насколько это "разумные" цены. Их нарушение предполагает суровое наказание, вплоть до тюремного заключения.

Вертикальные соглашения между предприятиями представляют собой соглашения неконкурирующих хозяйствующих субъектов, один из которых занимает доминирующее положение, а другой является его поставщиком или покупателем, что в результате приводит к ограничению конкуренции. Поставщик при этом применяет тактику установления и поддержания минимальной цены, по которой продукция должна быть реализована потребителем, что означает осуществление поставщиком контроля над рынком определенной продукции. Следствием подобных действий становится ограничение конкуренции на рынке, устранение возможности для конкурентов свободно маневрировать ценами и завышение цен.

Во многих развитых странах в настоящее время торговлю невозможно заставить соблюдать прејскурантные цены, разрабатываемые производителями или оптовиками. Она свободна в установлении конечных розничных цен. Производители или оптовики могут контролировать розничные цены только в некоторых случаях. В частности, когда им принадлежат магазины розничной торговли, при продаже товара на условиях консигнации или нанесении заранее цен, привычно воспринимаемых покупателем на товары, и в некоторых других случаях.

Формами ценовых соглашений являются: сговор по определению цен на товары и оказываемые услуги, устанавливаемый в устном или письменном виде и касающийся непосредственно определения цен (установления одинаковых цен, согласования изменения цен, дифференциации цен, скидок с цен, условий кредитования и т.д.); обмен информацией в области цен, в первую очередь на рынках, имеющих монополистическую структуру. Последнее — это замена формального соглашения о ценах, т.к. такого рода информация необходима, чтобы сговор заработал. Еще в большей степени то же самое относится к информации о будущих ценах.

Односторонняя информация о ценах также является свидетельством сговора, т.к. у нее не может быть другой цели, кроме ограничения свободы принятия хозяйствующим субъектом решений о цене. Способами информирования могут являться публичное объявление цен (распространение нового прејскуранта), посылка телексов и т.п. потребителям и агентам (посредникам).

Ценовые соглашения выявляются в ходе поэтапного проведения экспертизы. На первом этапе устанавливается круг хозяйствующих субъектов, участвующих в соглашении, определяется соответствующий товарный рынок и проводится анализ этого товарного рынка. Последний предполагает выяснение географических границ рынка, долей рынка, приходящихся на участников соглашения, исследование эластичности спроса (при низкой ценовой эластичности хозяйствующие субъекты скорее могут прийти к ценовому соглашению), возможности выхода на рынок новым предприятиям и другие. На рынках, где присутствует небольшое число продавцов, могут быть ограничены возможности входа на рынок новых продавцов ввиду большой суммы первоначального капитала, недостатка специалистов или отсутствия ноу-хау, низкой прибыльности или высокой транспортности продукции. При наличии незначительных препятствий к выходу на рынок или существовании продуктов-заменителей сговор ни к чему не приведет, поскольку у предприятий просто не будет стимула присоединяться к такому сговору.

Кроме анализа рынка проводится анализ особенностей товара: видов потребления и связанных с ними типов потребителей; однородность товаров у разных поставщиков; их взаимозаменяемости; схожести условий производства у различных производителей и др.

На втором этапе экспертизы устанавливается, способен ли кто-либо из участников соглашения (в отдельности или все вместе путем согласованных действий) ограничивать конкуренцию. Критерием ограничения или препятствия для развития конкуренции может служить влияние соглашения на независимость принятия предприятиями экономических решений, на предложение и соотношение спроса и предложения товаров на рынке. Если хотя бы одно из этих условий выполняется, следует рассматривать соглашение как ограничивающее конкуренцию. Если же выяснится, что участники соглашения не в состоянии оказывать решающее влияние на конкуренцию, затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам или иным образом ограничивать свободу их экономической деятельности, то экспертиза прекращается.

При доказательстве выявленных ценовых соглашений в первую очередь обращается внимание на документальное подтверждение сговора. Такие подтверждения можно получить на **основании** анализа условий контрактов, договоров, счетов, накладных, прейскурантов, платежных поручений и т.д. Это является прямым доказательством ценовых соглашений.

\ Прямые доказательства ценовых соглашений **могут** быть найдены чаще при вертикальных соглашениях, ограничивающих конкуренцию, так как различные ограничительные положения иногда включаются в договор поставки и другие договоры, заключаемые изготовителем продукции и торгово-посреднической организацией (включают работы и услуги по ремонту по высокой договорной цене, произвольное установление скидок и надбавок, навязывание дополнительных условий, прейскурантов).

Возможны также косвенные доказательства в виде обмена информацией между представителями предприятий посредством личных встреч, телефонных переговоров, телексов и факсимильной связи, публичного объявления цен (распространение нового прейскуранта, ценовой рекламы) потребителям, агентам и посредникам, в том числе через различного рода объединения (ассоциации), куда входят предприятия.

В случае подтверждения факта запрещенных ценовых соглашений органы по антимонопольной политике имеют право выдавать предприятиям обязательные для исполнения предписания о прекращении незаконных соглашений, восстановлении уровня цен и тарифов, действующих до вступления в силу антиконкурентного соглашения с учетом уровня инфляции, о расторжении или изменении договоров, противоречащих закону, а также налагать штрафы на хозяйствующих субъектов и должностных лиц, виновных в нарушении закона, вносить предложения о возбуждении дел по возмещению убытков, изъятию необоснованно полученной прибыли в результате незаконных ценовых соглашений, обращаться в суд с исками и заявлениями, участвовать при рассмотрении соответствующих дел в суде, направлять в органы прокуратуры материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений в связи с нарушением антимонопольного законодательства.

Прибыль, незаконно полученная предприятиями в результате нарушения закона "О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции", взыскивается судом и направляется в соответствующий (республиканский или местный) бюджет.

Опыт развитых стран показывает, что в условиях высокой инфляции регламентация цен считается необходимой с точки зрения решения экономических и социальных проблем, контроля за спиралью "зарплата — цены". Одним из известных законов в сфере конкуренции и ценообразования является принятый в 1936 г. в США и действующий ныне Закон Робинсона-Патмана о запрещении ценовой дискриминации. Этим Законом не разрешается производителям, оптовикам во взаимоотношениях с покупателями-участниками каналов сбыта использовать различные цены на продукцию "схожего качества", т.к. это наносит ущерб конкуренции. Условия продажи должны быть доступными для всех конкурирующих участников реализации на пропорционально равной основе. Этот Закон касается дискриминации цен, скидок, гарантий по купонам, условиям кредита и т.д.

В условиях цивилизованного рынка считается необходимым придание установлению предприятиями цен так называемой • "прозрачности". Это означает, что любой товар или услуга должны иметь одинаковую для всех потенциальных покупателей цену в любой момент времени (за исключением объективных факторов, обуславливаемых различиями в условиях продажи, поставки, платежа). Таким образом, цены не могут быть подвержены скрытым издержкам, зависеть от личных связей или ходатайств государственных органов. Правительственные услуги, лицензии,

квоты и тому подобное должны предоставляться предприятиям в соответствии с ясными, четко очерченными и всем известными правилами и законодательными нормами. Все это не позволит создавать почву для взяточничества, коррупции в органах государственной власти и на государственных предприятиях.

В нашей республике, когда идет процесс формирования многоукладной экономики и стоит задача создания условий для развития предприятий различных форм собственности, разработка и принятие подобного законодательного акта сыграли бы весьма положительную роль. Можно привести достаточно примеров, когда на государственном уровне в относительно худшие условия ставятся, в одних случаях, коммерческие структуры, в других — государственные предприятия. Так, республиканский радиоцентр установил для негосударственных субъектов хозяйствования оплату за услуги с повышающим коэффициентом к основному тарифу, Белорусская железная дорога ввела повышенные тарифы на перевозку грузов для негосударственных предприятий и т.п.

Своеобразие нынешнего этапа развития экономики республики требует глубокого осмысления опыта государственного ценового регулирования, накопленного человечеством и проверенного практикой развитых стран, и его использования адекватно нашей специфике. Безусловно, необходимо не только сохранить, но и ужесточить регулирование цен на продукцию естественных монополий (электроэнергетику, связь, железнодорожный транспорт, газ, тепловую энергию, водоснабжение). Предприятия этого профиля находятся в собственности государства, и их деятельность должна подвергаться действенному и эффективному контролю. Прежде всего это касается формирования издержек. В последнее время оказалась разрушенной создаваемая многие годы система управления затратами на производстве. Практически отсутствуют экономически обоснованные нормы расхода различных ресурсов, что приводит к утяжелению себестоимости, включению в нее необоснованных издержек, образованию диспропорций в структуре затрат, распределения прибыли. Поэтому безотлагательно необходимо вернуться к системе жесткого нормирования ресурсов, планированию ресурсосбережения и снижения себестоимости продукции, в первую очередь — на государственных предприятиях.

Ценовое регулирование ограниченного числа предприятий, представляющих собой искусственные монополии, должно быть достаточно гибким. Основными формами косвенного воздействия на цены таких предприятий могут стать: индексация цен с учетом уровня инфляции, апробированное международной практикой декларирование цен, многосторонние ценовые соглашения.

Декларирование в органах ценообразования может носить характер уведомительных цен, т.е. без представления развернутых расчетов, содержащих полное обоснование цены, или разрешительных цен, определяемых органами ценообразования с учетом прогнозов макроэкономического развития экономики, соглашений между потребителями и производителями.

Предпринимая конкретные шаги по совершенствованию государственного ценового регулирования, нельзя забывать о том, что в период трансформации экономики ценовая политика не является изолированной и может эффективно выполнять свои функции лишь в том случае, если она будет органически встроена в экономический механизм и увязана с преобразованиями в области налогово-бюджетной, денежно-кредитной, внешнеэкономической, социальной политики, приватизации и т.д.