***ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ*** Закон. 1995. №4

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ И ЕСТЕСТВЕННАЯ МОНОПОЛИИ

**Константин ТОТЬЁВ,**
**аспирант МГЮА**

## МОНОПОЛИЯ И СВОБОДА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Начало экономических реформ в Российской Федерации связывалось с максимальным сокращением присутствия государства в хозяйственной системе и попыткой обеспечить функционирование этой системы лишь на условиях саморегулирования. Современное состояние дел в российской экономике вызывает необходимость продуманного и основательно юридически оформленного государственного регулирования новых экономических отношений.

К инструментам такого регулирования можно отнести режимы государственной и естественной монополий. Государственная монополия уже конституирована в ряде нормативных актов последнего времени, например, в Указе Президента РФ «О восстановлении государственной монополии на производство, хранение, оптовую и розничную продажу алкогольной продукции» от 11 июня 1993 г. № 918. Естественной монополии предполагается посвятить отдельный федеральный закон, пока же действует Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 220.

Правовое оформление данных инструментов происходит параллельно с реализацией и совершенствованием Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г. Общее здесь – установление баланса прав и законных интересов производителей и потребителей, защита последних от неправомерных актов, единообразное регулирование отношений по горизонтали (между хозяйствующими субъектами) и по вертикали (между хозяйствующими субъектами и органами государства), а также создание и эффективное функционирование товарных рынков. Но имеются и различия. В основном они касаются особенностей предмета и адекватных средств регулирования. Если Закон «О конкуренции» формулирует общие подходы к регулированию типичных товарных рынков, то правовой режим монополий (государственной, естественной) связан с особым состоянием товарных рынков и обусловлен как необходимостью охраны публичных интересов, так и объективными экономическими (технологическими) характеристиками производства. Все это не может не вызвать специального регулирования отношений в условиях такого рода товарных рынков. Кроме того, правовой режим государственной (и естественной) монополии является исключительным как по юридической природе, так и по своему положению в общей системе нормативного регулирования экономико-хозяйственных отношений, поскольку частично ограничивает действие принципа свободы экономической деятельности. Поэтому необходимо законодательно определить правовое положение и механизмы реализации режима указанных монополий.

Пока же имеется довольно неопределенная картина в анализируемой области, требующая четкого практического разделения того, что есть, и того, что должно быть. Понятия государственной, а также естественной монополий сформулированы в Государственной программе демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках РФ (утверждена постановлением Правительства РФ от 9 марта 1994 г. № 191). Она определяет:

1) государственную монополию как монополию, созданную в соответствии с законодательством РФ, определяющим товарные границы монопольного рынка, субъекта монополии (монополиста), формы контроля и регулирования его деятельности, а также компетенцию контролирующего органа;

2) естественную монополию как монополию, при которой создание конкурентной среды на товарном рынке (в том числе путем ввоза продукции на данный рынок) независимо от уровня спроса невозможно или экономически неэффективно при существующем уровне научно-технического прогресса[1].

По нашему мнению, государственную и естественную монополии можно также определить как разновидности государственного регулирования экономики, установление (закрепление) и использование которых предполагает исключительный характер правового режима осуществления хозяйственной деятельности в конкретных сферах экономики и специальное регулирующее воздействие на субъекты такой деятельности. Исключительность данного правового режима проявляется в том, что используется он лишь в некоторых, заранее определенных сферах и не носит общераспространенного характера. Поэтому так важно сформировать критерии отбора и перечень сфер, а также объектов регулирования. Ведь статус последних будет иметь существенные юридические особенности не только в части взаимоотношений с третьими лицами, но и во внутрихозяйственных отношениях.

Суммируя сказанное, есть смысл последовательно привести основные признаки режима государственной и естественной монополий:

1) юридические основания установления (закрепления), реализации и прекращения режима;

2) соотношение законодательства о монополиях с Законом «О конкуренции», их разграничение по предмету и средствам правового регулирования;

3) сферы (границы) действия рассматриваемых монопольных режимов по отраслям и видам хозяйствования, а также отношения, на которые распространяется законодательство о регулируемых монополиях;

---

[1] См. также п. 1 Указа Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 220

4) общий правовой статус субъектов монополий (монополистов), специфический характер их прав и обязанностей как в сфере отношений с третьими лицами, так и во внутрифирменных процессах;

5) система регулирования деятельности субъектов монополий (монополистов), включающая в себя:

целевые (программные), организационные, стимулирующие, учетные и контрольные мероприятия;

определение правового статуса регулирующих государственных органов (на уровне Российской Федерации и ее субъектов), порядок осуществления их правомочий и функций, а также процедура и правовые формы взаимодействия этих органов между собой и с иными государственными структурами;

перечень и правовые формы реализации методов воздействия на деятельность субъектов монополий (государственных, естественных);

6) санкции и ответственность за нарушение положений законодательства в указанной области.

Попытаемся кратко наметить основные контуры содержания каждого из перечисленных, по нашему мнению, наиболее важных признаков.

## ОСНОВАНИЯ УСТАНОВЛЕНИЯ МОНОПОЛЬНОГО РЕЖИМА И ЕГО СФЕРЫ

Рассматриваемые монопольные институты регулирования являются исключительными. С экономической точки зрения исключительность означает выведение отдельных сфер хозяйствования из-под влияния сугубо рыночных, конкурентных механизмов саморегулирования, а с правовой – в обоснованном ограничении действия принципа свободы экономической деятельности с целью реализации и защиты публичных интересов путем государственного регулирования. Поэтому установление (закрепление) соответствующего монопольного режима означает введение особого положения в отдельном секторе экономики, что невозможно себе представить без каких-либо экономических и юридических оснований. По нашему мнению, юридические основания и принципы использования правового режима монополий (государственных, естественных) должны быть обозначены именно в федеральном законодательном акте с учетом ограничительных функций этого института, которыми и определяется его место в общей экономико-правовой системе. При подготовке подобных актов следует иметь в виду, что естественная монополия обусловлена объективными экономическими, технологическими особенностями производства, а государственная монополия черпает свою природу в необходимости охраны публичных интересов. Именно в сфере публичных интересов находятся правовые основы единого рынка, установление которых предусматривается ст. 71 Конституции Российской Федерации. Все это в конечном счете и обеспечивает конституционную обоснованность принятия будущих законодательных актов России о государственных и естественных монополиях, а следовательно, и установления самих монопольных режимов.

Кроме того, использование институтов государственной и естественной монополий не может рассматриваться как экономическая деятельность, запрещенная п. 2 ст. 34 Конституции РФ. Ведь функционирование обозначенных выше монополий направлено не на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Оно осуществляется исключительно в рамках государственного регулирования рыночных отношений и с целью защиты потребителей.

При характеристике юридических оснований рассматриваемых монопольных режимов необходимо учитывать их согласованность и сопряженность с антимонопольным законодательством, базой для которого в России служит Закон «О конкуренции». Признавая исключительность институтов государственной и естественной монополий, есть смысл рассматривать законодательство о них как изъятие из Закона «О конкуренции». Это, на наш взгляд, объясняется особенностями тех отношений, которые возникают или могут возникать на товарных рынках в условиях государственной или естественной монополий. Данные отношения, будучи сложными и специфическими как по субъектному составу, так и по своему содержанию, должны регулироваться специальным законодательством. Оно будет служить ограничителем универсальности Закона «О конкуренции». Но не для всех его норм, так как при необходимости можно предусмотреть отсылки к Закону «О конкуренции» и те случаи (составы юридических фактов), когда эти отсылочные нормы применяются. Таким образом, соотношение законодательства в области упомянутых монополий и Закона «О конкуренции» возможно построить по принципу «специальное и общее», что позволяет эффективнее использовать положения нормативных актов. Но для этого в Законе «О конкуренции» следует прямо сослаться на будущие федеральные законы о государственной, естественной монополии.

Режим государственной, естественной монополии имеет характер особого исключения, объясняющегося его правовой природой и источником установления. Однако такая исключительность имеет (а точнее, должна иметь) свои границы, которые определяются целями и задачами анализируемого института. В случае, когда деятельность монополистов выходит за рамки соответствующих целей, задач, полезности и правомочий, исключительность в этой части не должна иметь правовых последствий. Расследование такого рода случаев имеет смысл поставить на твердую процессуально-правовую базу, которая зафиксировала бы права и обязанности участников расследования и принятия по его итогам юридически обязательных решений, предписаний уполномоченных государственных органов.

В законодательном порядке должны быть урегулированы вопросы определения сфер экономики, относящихся к данным монополиям, а следовательно, и границы действия соответствующего правового режима. Например, в Указе Президента РФ от 28 февраля 1995 г. №220 (п. 2) и в проекте федерального закона «О естественных монополиях» в качестве регулируемых отраслей отобраны конкретные сферы хозяйствования.

Экономические критерии отбора сфер для естественной монополии известны из специальной литературы по этому вопросу и группируются в такого рода отраслях (так называемые предприятия общественного пользова-

ния), где «эффект масштаба в производстве и распределении продукта настолько велик, что для получения низких издержек на единицу продукции и низкой цены необходима крупномасштабная деятельность».[2] В данной ситуации удовлетворение спроса на конкретном рынке эффективнее при отсутствии конкуренции. Но тогда неизбежность монополии необходимо компенсировать государственным регулированием, чтобы предотвратить возможные злоупотребления монопольной властью.

Объекты монопольных режимов нормативно могут формулироваться не только с помощью перечня видов хозяйственной деятельности, но путем перечисления конкретной продукции.[3]

Другими словами, сферы регулируемых монополий могут устанавливаться и изменяться применительно к типу хозяйственной деятельности, перечню конкретных товаров, географическому месту совершения хозяйственных операций и их субъектному составу, что в основном охватывается понятием «товарный рынок».

## СУБЪЕКТЫ РЕГУЛИРУЕМЫХ МОНОПОЛИЙ

Мировая и российская практика свидетельствуют, что воздействие на монополии должно осуществляться государством. Для этого оно может использовать два основных варианта: государственную собственность или специальные регулирующие органы разного уровня и компетенции. В России, по всей видимости, будет применяться сочетание упомянутых вариантов. Так, в соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ (утверждена Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284)[4] имеются объекты и предприятия, находящиеся в федеральной собственности, приватизация которых либо запрещена вообще, либо осуществляется по решению Правительства РФ или Госкомимущества России с учетом мнения отраслевых министерств и ведомств, куда относятся, например, железные дороги, предприятия и объединения топливно-энергетического комплекса, предприятия по производству, розливу и фасовке спиртовой, ликероводочной продукции (п.п. 2.1; 2.2; 2.3 Программы приватизации). Не трудно заметить, что данные сферы относятся и к тем, на которые распространяются государственная, естественная монополии. Следовательно, предприятия, основанные на имущественном участии государства, и являются очевидной базой для анализируемых монопольных институтов. Отсюда вытекает стремление законодателя усилить управляемость, в том числе и федеральных государственных предприятий, нормативно оформленное еще в постановлении Правительства РФ «О делегировании полномочий Правительства РФ по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности» от 10 февраля 1994 г. № 96, Указе Президента РФ «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой» от 10 июня 1994 г. № 1200 и Указе Президента РФ «О реформе государственных предприятий» от 23 мая 1994 г. № 1003, а в дальнейшем и в ст. 113 — 115 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. Наболее отчетливо это видно на примере федеральных казенных предприятий, т.е. унитарных предприятий с правом оперативного управления.

Российское законодательство не предусматривает запретов на организацию казенных предприятий в качестве субъектов регулируемых монополий. Более того, в силу п. 3 Указа Президента РФ «О реформе государственных предприятий» от 23 мая 1994 г. № 1003 объектом решения о создании на базе федерального государственного предприятия казенного завода (фабрики, хозяйства) становится среди прочих промышленное или сельскохозяйственное федеральное государственное предприятие, осуществляющее деятельность, допускаемую федеральными законами исключительно для государственных предприятий.

Таким образом, характеристика субъектов регулируемых монополий включает в себя как то, что эти субъекты действуют в условиях государственной или естественной монополии, так и то, в каких организационно-правовых формах они созданы и каким имуществом наделены.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МОНОПОЛИСТОВ

В Российской Федерации система регулирования монополий только формируется и предусматривает либо комплексное воздействие на объемы производства, процессы ценообразования и качество продукции в заранее определенной области (как, например, Государственная инспекция по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию при Правительстве РФ, созданная согласно Указу Президента РФ от 11 июня 1993 г. № 918), либо функциональное воздействие на отдельные стороны хозяйственной деятельности, как, например, Федеральная энергетическая комиссия, созданная постановлением Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 739.

В Указе Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 220 признается необходимым образование особых федеральных органов исполнительной власти (служб) по регулированию естественных монополий (п. 2).

Важным в этой связи представляется закрепление в будущих законодательных актах права органов регулирования естественной монополии иметь доступ к документам и информации о деятельности субъектов такого рода монополий,[5] в том числе и к сведениям, составля-

[2] Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. – М. 1992, т. 2, с. 228.

[3] См. Указ Президента РФ от 11 июня 1993 г. № 918 и принятое во исполнение этого Указа постановление Правительства РФ «О мерах по восстановлению государственной монополии на производство, хранение, оптовую и розничную продажу алкогольной продукции» от 22 апреля 1994 г.

[4] При положительном решении соответствующих органов Программа приватизации устанавливает возможность применения ограничений в виде закрепления пакетов голосующих обыкновенных акций в федеральной собственности либо в виде выпуска «Золотой акции», что дает государству право контролировать обозначенные выше объекты хозяйственной сферы.

[5] Аналогичная норма закреплена в ст.ст. 13 – 14 Закона «О конкуренции».

ющим коммерческую тайну. Предоставление информации должно обеспечиваться эффективными санкциями и мерами ответственности.

Особенно внимательно следует подходить к выбору и законодательному закреплению методов контроля и воздействия, также входящих в систему регулирования деятельности субъектов монополий. Это могут быть и прямые запреты на осуществление определенных операций (например, тех, которые имеют или могут иметь своим результатом ущемление интересов потребителей), и установление обязанности совершить необходимые действия (например, получить лицензию или продекларировать оборот продукции), и косвенные экономические методы регулирования, а также их комбинации. К субъектам естественных монополий может применяться такой метод регулирования, как определение групп потребителей, которые обслуживаются в обязательном порядке. Правовой формой реализации данного метода, по всей видимости, послужит публичный договор, т.е. договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг (п. 1 ст. 426 части первой ГК РФ). Условия публичного договора устанавливаются, как правило, одинаковыми для всех потребителей и должны учитывать стандарты, сформированные в типовых договорах или положениях.

Что касается последствий нарушения законодательства о регулируемых монополиях, то они могут связываться с предписанием уполномоченного государственного органа. Возникающие в связи с этим правоотношения характеризуются обязанностью соответствующего хозяйствующего субъекта:

прекратить нарушения законодательства и устранить их последствия;

восстановить первоначальное положение или выполнить другие мероприятия, указанные в предписании;

заключить договор с потребителем или изменить его содержание;

уплатить штраф;

возместить причиненные убытки.

Кроме того, решение вопроса о санкциях и мерах ответственности в сфере регулируемых монополий зависит от того, каким образом будет определено соотношение Закона «О конкуренции» и законодательства о государственных и естественных монополиях.

## О ЦЕНАХ НА ПРОДУКЦИЮ ПРЕДПРИЯТИЙ-МОНОПОЛИСТОВ

Письмо Роскомцен и Министерства финансов РФ от 28 декабря 1993 г. № 01—17/1569—02, 155

В связи с тем, что постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 г. № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий-монополистов в 1992—1993 годах» принято на ограниченный срок и срок его действия не продлен Правительством Российской Федерации, сообщаем о том, что с 1 января 1994 г. не применяется государственное регулирование цен на продукцию (товары, услуги), включенную в Государственный реестр Российской Федерации объединений и предприятий-монополистов, путем установления предельных фиксированных цен, предельных коэффициентов изменения цен, предельных уровней рентабельности и декларирования повышения свободных цен.

Одновременно обращаем внимание на то, что объединениями, предприятиями-монополистами по итогам за 1993 год должны быть осуществлены выплаты в бюджет сумм дополнительной прибыли, полученной этими предприятиями за счет превышения предельных уровней рентабельности, действовавших по монопольной продукции в 1993 году. Это относится ко всем предприятиям, занимающим доминирующее положение на федеральном и региональных товарных рынках, в том числе выполняющим (оказывающим) работы (услуги), носящие явно выраженный сезонный характер, по которым сумма превышения прибыли за счет завышения предельного уровня рентабельности определяется по итогам за год.

При неперечислении в бюджет указанных сумм к предприятиям применяются экономические санкции в соответствии с Порядком применения экономических санкций за нарушение государственной дисциплины цен, утвержденным Роскомцен, Минфином России и Госналогслужбой России от 1 декабря 1993 г. № 01—17/030—23, 112, ВЗ—6—05/410.

О мерах по организации контроля в 1994 году за монополистической деятельностью хозяйствующих субъектов в области ценообразования будет сообщено дополнительно.

(Вестник Высшего арбитражного суда РФ, 1994 г., № 7)