
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И КОНКУРЕНЦИЯ: ЕСТЬ ЛИ ТОЧКИ СОПРИКОСНОВЕНИЯ?

Н.М. РОЗАНОВА

*доктор экономических наук, профессор,
Государственный университет –
Высшая школа экономики*

По мере того как экономика России приобретает рыночные черты, повышается интерес общества к роли и месту экономической политики в механизме конкурентных взаимодействий. Как известно, основой рыночной экономики является конкуренция между экономическими агентами, поддержка которой представляется одним из важнейших приоритетов государства. В этой связи правомерно будет задаться вопросом: экономическая политика России способствует или препятствует реализации конкурентных начал в экономике?

Следует отметить, что в целом экономическая политика обладает внутренней противоречивостью по отношению к конкурентному механизму. Предоставляя участникам рынка особые преимущества, экономическая политика способствует перераспределению инвестиционных ресурсов между отраслями и сферами деятельности, что может вести к ускорению экономического роста, поскольку экономические агенты получают в свое распоряжение требуемые дополнительные ресурсы. Однако подобный внерыночный и неконкурентный способ перераспределения может сопровождаться снижением заинтересованности хозяйствующих субъектов в повышении эффективности производства из-за наличия у них искусственно созданных монопольных условий деятельности.

Поиски баланса интересов конкуренции и целей экономической политики оказываются как в центре теоретических дискуссий (см., например, [2; 9]), так и сопровождают всю историю развития зарубежных стран [13]. И если зарубежные страны уже нашли эмпирическим путем приемлемые варианты и для экономической политики, и для конкуренции, то Россия делает в этом направлении только первые шаги.

Особенностью экономического развития России является все еще продолжающееся воспроизводство неравных условий конкуренции на российских рынках, что проявляется в первую очередь через сохранение неравных условий входа на рынки или через неравное участие в приобретении прав собственности на товары и услуги. Задачей экономической политики на современном этапе развития рыночных отношений является нейтрализация по-

добных неравенств, доставшихся российской экономике от административно-прошлого либо созданных стратегическими усилиями фирм на основе прошлого неравного наследства.

В условиях России экономическая политика для повышения эффективности собственных мероприятий неизбежно должна принимать нехарактерные для других стран с развитыми рыночными отношениями меры по поддержке конкуренции. Отсутствие подобной направленности экономической политики России или недостаток внимания к ней могут иметь гораздо более значимые последствия, чем неэффективность самой конкурентной политики.

Прежде всего, бросается в глаза отсутствие в России комплексной экономической политики. Неясность и неопределенность генеральной линии в области экономической политики на долгосрочную перспективу могут объяснить многие аспекты несогласованности экономической политики и механизма конкурентного регулирования, в качестве которого выступает антимонопольная политика.

Экономическая политика начала 1990-х гг., нацеленная на поиск «отраслей-локомотивов», поддержка которых должна была обеспечить экономический подъем страны (например, автомобилестроение или жилищное строительство), связана с поощрением создания бизнес-групп (конгломератов, в первую очередь в виде ФПГ), которым приписывалась ведущая роль в экономическом развитии страны. Усложненные структуры российских бизнес-групп, несовпадение формальных и реальных механизмов координации внутри них оказывали существенное влияние на конкурентный процесс, затрудняя не только надзор за экономической концентрацией, но и саму идентификацию участников конкуренции.

В 1996 г. были изданы «Основные положения концепции экономической политики РФ», слабость которых была выявлена уже на стадии разработки. Концепция не выделяет отраслевых приоритетов, не ставит реальных краткосрочных и долгосрочных целей, конкретизированных по отраслям и сферам экономики, не учитывает комплексного воздействия мер экономической политики на конкурентную среду соответствующих рынков.

В 1997–1998 гг. произошла некоторая активизация экономической политики, в связи с передачей ряда полномочий Министерству экономики.

В 2000 г. были опубликованы материалы к «Программе Грефа», в которых делается попытка найти координацию между конкурентной и экономической политикой. В качестве одной из целей провозглашается задача создания равных условий конкуренции, хотя по-прежнему отсутствуют четкие механизмы ее достижения. Выделение приоритетных отраслей (отрасли «новой экономики»: сектор информационных технологий и некоторые отрасли услуг – туризм, перевозки, образование) означает на деле ограничение конкуренции, так что данная задача вступает в конфликт с провозглашенной здесь же более общей целью. При этом опять-таки нет указаний на то, каким образом обе задачи будут согласовываться между собой. Нет и оценок последствий ограничения конкуренции для экономики в целом.

Характерной в этом отношении является Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, утвержденная Правительством РФ 10 июня 2001 г.

Здесь подчеркивается необходимость выравнивания условий конкуренции и проведения действенной антимонопольной политики [14, § 3.1]. При

этом не указывается, каким образом предстоит создавать и развивать эффективные конкурентные механизмы, в частности, в тех областях, где имеются пересечения с другими направлениями экономической политики.

В Программе были провозглашены определенные меры, которые при их осуществлении могли бы существенным образом повысить степень конкурентности в экономике. Эти меры остаются актуальными и до сих пор. В частности, требуется принятие ряда законов, которые устранили бы неоправданные рыночные преимущества ряда экономических агентов. Закон «Об аффилированных лицах» должен определить условия, при которых координация взаимосвязанных субъектов согласуется и нарушает конкурентные принципы. Закон «Об ответственности за совершение сделок с использованием служебной информации» («Об инсайдерских сделках») должен предотвратить злоупотребления инсайдерами своим служебным положением, которое на практике является доминирующим по отношению к прочим агентам рынка.

В то же время ряд положений Программы содержит внутренние противоречия. Так, положение по «активизации работы по профилактике и пресечению недобросовестной конкуренции на товарных рынках» предполагает уделять внимание «нарушениям прав интеллектуальной собственности» [14, с. 86], хотя именно соблюдение прав интеллектуальной собственности может привести к злоупотреблениям, и в таком случае нарушение данного права могло бы способствовать предотвращению монополистических эффектов. Кроме данного мероприятия, конфликтного по своей природе, этот пункт не предусматривает никаких других видов работы по профилактике антиконкурентного поведения. О какой активизации тогда может идти речь?

Справедливо выдвигается задача в среднесрочной перспективе создания механизма, позволяющего в дальнейшем оперативно выявлять нарушения регионами федерального законодательства [там же, разд. 3.1.5], но нигде нет упоминания о том, что именно может приводить к подобным несогласованиям между федеральной и региональной политиками, – в частности, активизация конкретных форм экономической политики на региональном уровне может вступать в конфликт с федеральным антимонопольным законодательством. То есть одно направление государственного воздействия на экономику (региональная экономическая политика) может снижать эффективность другого (политики поддержки конкуренции). Эти сложные вопросы согласования и взаимного влияния двух политик друг на друга никак не отражены в Программе.

Еще один пример. В Программе среднесрочного развития экономики указывается направление повышения экономической эффективности авиационной промышленности как меры по «консолидации созданных структур в крупные многопрофильные авиастроительные корпорации холдингового типа, обеспечивающие реализацию всех этапов жизненного цикла авиационной техники военного и гражданского назначения» [там же, разд. 3.2.2]. Но нигде не упоминается тот факт, что подобные крупные объединения ведут к концентрации производства и могут сопровождаться нежелательными монопольными эффектами. И тем более если данная структура включает в себя всю вертикальную продуктовую цепочку, то ее склонность к злоупотреблению доминирующим положением может только усиливаться. Конечно, наличие крупных монополистических структур в отрасли само по себе не является негативным явлением, а лишь требует постоянного мониторинга со сторо-

ны антимонопольных органов. Последнее же как раз и не предусматривается Программой!

Другое направление, где требуется активная консультация со стороны органов антимонопольного регулирования и где в настоящее время подобное согласование не предусматривается вообще, – это область инновационной политики. В проектах инновационного развития экономики России приоритеты инновационной политики выдвигаются исключительно на основе технологических принципов модернизации конкретных отраслей [14, разд. 3.2.2]. Однако создание благоприятных условий для развития инноваций, понимаемое в качестве цели инновационной политики, может привести к чрезмерной монополизированности инновационных рынков, т.е. к излишней растрате ресурсов в «гонке за патентом», в случае высокой награды от государства за успешную инновацию, с одной стороны, и к резкому торможению инновационной деятельности после достижения результата – с другой. Кроме того, патент, как легальная монополия, требует пристального внимания антимонопольных органов для предотвращения чрезмерных монопольных эффектов и злоупотреблений. Вместе с тем вопрос влияния инновационной политики на механизм рыночной конкуренции даже не поднимается в проектах и программах промышленного и инновационного развития экономики России.

Политика поощрения инвестиций, в том числе за счет активизации иностранных инвестиций в Россию, также нуждается в продуманном механизме защиты конкуренции. Хотя, например, в Программе среднесрочного развития подчеркивается задача привлечения иностранных инвестиций с учетом стратегических интересов России, при этом не указывается, что понимается под стратегическими интересами. В частности, один из главных стратегических интересов должен состоять в поддержке добросовестной конкуренции, а иностранные компании, опирающиеся на более эффективные ресурсы своих стран базирования, обладают изначально определенными преимуществами на российских внутренних рынках по сравнению с национальными компаниями, что делает конкуренцию между ними неравной. Поэтому государственная политика в области иностранных инвестиций должна быть неравной, если учитывается более глобальная цель выравнивания условий конкуренции для всех участников рынка, внутренних и внешних агентов.

Еще одно направление экономической политики – поддержка малого предпринимательства – как будто бы должно способствовать реализации целей конкуренции. Однако и здесь ощущается довольно высокая степень несогласованности политик.

Так, Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ» (1995 г.) дает весьма неопределенное и малосодержательное определение субъектов малого предпринимательства (ст. 3). Под субъектами малого предпринимательства – а значит, получателями господдержки – понимаются агенты, характеризующиеся неким количественным пределом уровня занятости (например, в промышленности – 100 человек). Однако, как известно, малое по численности занятости, предприятие может иметь существенный торговый оборот и даже обладать доминирующим положением на каком-либо рынке. Это тем более так по отношению к упомянутым в данной статье многопрофильным малым предприятиям, осуществляющим несколько видов деятельности.

В этой связи осуществление ст. 6 (господдержка малого предпринимательства) посредством создания льготных условий для их деятельности, упрощенного порядка регистрации, поддержки их внешнеэкономической деятельности и т.д. может привести к предоставлению преференций вовсе не тем субъектам, которые действительно в них нуждаются. А данная мера не будет вести к развитию конкуренции. Кроме того, закон предусматривает принятие и осуществление мер по поддержке малого предпринимательства безотносительно того, насколько целесообразно большое число экономических агентов на рынке в целом. В отдельных отраслях и на отдельных рынках наличие большого числа малых предприятий означает существование избыточной конкуренции. И хотя конкурентный механизм в таком случае будет действовать (т.е. формально цели конкурентной политики достигаются), его нельзя назвать эффективным регулятором распределения ресурсов. Учет возможности чрезмерной конкуренции не получил отражение в данном законе, что представляется слабым звеном не только экономической политики, но и политики поддержки конкуренции (под которой понимается эффективная и работающая конкуренция).

Кроме того, в законе отсутствуют нормы по отношению к коллективным действиям малых предприятий. Формально малые предприятия, объединившись, будут обладать преимуществами как государственной поддержки данных субъектов (например, льготным кредитованием), так и доминирующего участника рынка. И это тем более так, потому что ст. 19 закона предусматривает поддержку со стороны федеральных и местных органов исполнительной власти союзов и ассоциаций субъектов малого предпринимательства посредством ряда льгот, «необходимых для деятельности указанных союзов (ассоциаций) и создаваемых ими предприятий, учреждений и организаций...» (ст. 19, п. 2). А кто же будет отслеживать степень добросовестности конкурентного поведения данных союзов и особенно их предприятий? И почему создание союзов малых предприятий рекламируется и поддерживается само по себе, в то время как формирование ассоциаций, например, финансовых организаций осуществляется только после получения предварительного согласия федерального антимонопольного органа (ст. 11 Закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»)? Разве среди финансовых организаций не может быть предприятий малого бизнеса?

Антиконкурентные нормы зачастую выявляются непосредственно в актах Правительства РФ. Например, Федеральная антимонопольная служба (ФАС) в 1997 г. обратилась в Правительство РФ с ходатайством об отмене постановления Правительства РФ «О маркировании товаров и продукции на территории РФ знаками соответствия, защищенными от подделок» как изданного с превышением компетенции и вызывающего возражения со стороны хозяйствующих субъектов как нарушающего конкурентное законодательство. Однако до сих пор это постановление не отменено.

Очень часто провалы законодательства в области экономической политики используются экономическими субъектами с целью усиления собственной рыночной власти. Наиболее показательным в этом отношении является законодательство о банкротстве. Отсутствие в данном законодательстве соответствующих норм, защищающих конкурентный механизм, ведет к тому, что все более широкое распространение получает практика последовательного создания дочерних компаний, куда переводятся активы головной компании, и

оставления в материнской фирме безнадежных долгов. И хотя формально по процедуре последующего банкротства число агентов на рынке увеличивается, такая конкуренция не носит эффективного характера – реальные конкуренты не создаются, поскольку происходит перераспределение активов внутри одной и той же группы лиц. Кроме того, механизм банкротства часто используется для устранения нежелательных конкурентов, с которыми по тем или иным причинам не удалось договориться.

В области охраны интеллектуальной собственности принятые законы («О товарных знаках», «Об авторском праве...», Патентный закон и др.) определяют сферы и условия предоставления государством легальной монополии физическим и юридическим лицам. Однако ни в одном из законов нет положений об оценке возможных конкурентных последствий подобных законодательных монополий. Остается неясным также, каковы полномочия государства в случае предположительного злоупотребления монопольным правом в области интеллектуальной собственности. Многие положения нормативных документов касаются мер по защите патентодержателей от недобросовестной конкуренции, от подделок продукции и от каких-либо других видов ущемлений в области интеллектуальной деятельности. Но как быть с злоупотреблениями самих агентов интеллектуальной собственности? Этот вопрос остается непроработанным как с правовой, так и с экономической точки зрения. В частности, нет четко разработанных критериев выделения государственной помощи, а также условий реализации заказа, в котором задействованы объекты интеллектуальной собственности, для государственных нужд, если подобные государственные преференции могут создавать монопольные эффекты для отдельных участников рынка.

Примеры неудачного регулирования на финансовых рынках говорят о высокой степени несогласованности между антимонопольным регулированием и экономической политикой.

Так, в 2001–2002 гг. острые противоречия возникли между ФАС и Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг (ФКЦБ). ФКЦБ давно проводит линию на укрупнение профессиональных участников финансовых рынков для повышения их надежности и предотвращения ухудшающего отбора и субъективного риска на данных рынках. С этой целью ФКЦБ периодически повышает требования к капиталу участников и плату за лицензирование финансовых организаций. Однако при разработке и принятии соответствующих постановлений Правительства РФ (например, Постановление № 15 от 18 июля 2001 г. «О нормативах достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг») не учитывался тот факт, что нормы капитализации и плата за лицензирование представляют собой административные барьеры входа на рынок, так что реализация данной политики ФКЦБ может подорвать конкуренцию, особенно на региональных рынках ценных бумаг, вследствие чего вся финансовая активность будет сконцентрирована на фондовых рынках Москвы и С.-Петербурга.

Судебные разбирательства ФАС и ФКЦБ в данном вопросе выявили существенное недопонимание между органами экономической политики и антимонопольного регулирования. Отстаивая свою позицию, ФКЦБ ссылаясь на то, что Закон «О рынке ценных бумаг» предоставляет именно ей определенные полномочия по регулированию отношений на финансовых рынках, в частности на предмет требований к капиталу профессиональных участников

рынка ценных бумаг. На основании того, что ФКЦБ действовала в рамках своей компетенции, суды неоднократно выносили решение в ее пользу. При этом не была замечена сама проблема: действуя в рамках своих полномочий, ФКЦБ своими решениями ограничивала конкуренцию на финансовых рынках, что противоречило Закону «О конкуренции» (ст. 12).

Конфликта удалось бы избежать, если бы законодательно была установлена процедура предварительного согласования ведомственных нормативных актов с антимонопольными органами. К подобному выводу приходят и другие эксперты (см., например, [2, с. 92]). Режим предварительных консультаций (режим *ex ante*) позволил бы гораздо легче прийти к разумному взаимоприемлемому компромиссу, чем судебное оспаривание уже принятого нормативного акта (режим *ex post*).

Многочисленные случаи показывают неэффективность антимонопольного регулирования на финансовых рынках из-за отсутствия координации с экономической политикой.

Наиболее ярким примером в данном отношении служит ситуация со Сбербанком РФ. Известно, что доминирующее положение Сбербанка РФ на финансовых рынках вызывается особым отношением государства к проблеме социальной защиты населения – а через Сбербанк проходит подавляющее большинство коммунальных платежей и выплат пенсий. И хотя были отмечены случаи злоупотребления Сбербанком доминирующим положением (например, в Архангельской области филиал Сбербанка отказался выдавать потребительские кредиты гражданам, которые не получали зарплату через Сбербанк [2, с. 95]), проблему Сбербанка невозможно решить только методами антимонопольного регулирования, поскольку вопрос упирается в государственные гарантии по частным вкладам, монополией на которые обладает только Сбербанк. В данном случае решение чисто конкурентной проблемы – пресечение злоупотребления доминирующим положением со стороны крупнейшего финансового агента – Сбербанка РФ – требует активного участия других органов экономической политики, в частности создания системы страхования депозитов.

С другой стороны, непродуманность и несогласованность конкурентной и экономической политики приводят к чрезмерной активности ФАС в тех случаях, когда нет разумной потребности в этом. Например, регулирование финансовых рынков предусматривает значительный перечень документов, которые финансовая организация должна предоставить в ФАС, причем как при согласовании, так и при простом уведомлении о совершаемой операции на финансовом рынке (слиянии и поглощении – в первую очередь). Многие из этих документов находятся в действительности в полномочии других органов, отвечающего за проведение экономической политики на финансовых рынках, – ФКЦБ и ЦБ. Требование предоставления значительного объема документации по финансово-экономической отчетности со стороны ФАС создаст дополнительные административные барьеры входа на данные рынки (что препятствует продуктивности экономической политики и работы соответствующих органов) и затрудняет эффективность деятельности самой ФАС. Тем более что подавляющая часть объема документов предоставляется в антимонопольные органы в режиме уведомления, когда речь не идет о доминирующем положении финансового агента.

Существенная доля конфликтов между двумя видами политики возникает из-за избыточного бюрократического регулирования. Многие антиконку-

рентные эффекты возникают на основе недобросовестного поведения самих государственных административных органов.

База для конфликта возникает зачастую не из-за несогласованности целей двух политик, а в результате механизма осуществления экономической политики. В частности, усложненная процедура регистрации юридических лиц, чрезмерный перечень лицензируемых видов деятельности, отсутствие единого порядка лицензирования бизнеса, усложненная процедура согласования инвестиционной документации (экспертизы) и прочие положения системы формальных требований к участникам хозяйственной деятельности, связанные с тем, что каждый вид экономической политики осуществляется сам по себе, без координации между собой, через создание новых форм документации и/или новых контролирующих и регистрирующих органов, означают создание и поддержание высоких административных барьеров входа на рынки, особенно региональные и локальные. Межведомственная неупорядоченность не идет на пользу и самой экономической политике, но в еще большем масштабе она вредит политике поддержки конкуренции.

Антиконкурентные последствия из-за непродуманной государственной политики в банковской сфере проявляются еще сильнее, чем в промышленности. Близость к региональным администрациям определяет доминирующее положение банков на рынках финансовых услуг, особенно на локальном уровне. ФАС неоднократно рассматривала дела и выдавала предписания в отношении согласованных действий органов исполнительной власти и банков или предоставления администрациями необоснованных преференций связанным с ними банкам (например, мэрией г. Москвы ОАО «Банк Москвы» [4, с. 96–94]).

Негативное влияние монопольных эффектов в банковском секторе сказывается на кредитно-денежной политике в целом. При монополизации отдельных сегментов рынка банковских услуг процентная политика коммерческих банков находится вне контроля монетарных рычагов Центрального Банка России – банки при использовании нерыночных методов (например, доступ к обслуживанию бюджетных счетов) могут вытеснять конкурентов путем занижения ставок по кредитам безотносительно к политике ЦБ, что ослабляет воздействие монетарной политики на экономику страны. Развитие конкуренции в этой связи идет рука об руку с повышением эффективности кредитно-денежной политики ЦБ России.

Аналогичная ситуация наблюдается и на рынке страховых услуг. Государственная политика здесь фактически является промонопольной, поскольку нацелена на поощрение создания ведомственных страховых организаций. Администрации регионов и областей стремятся концентрировать страховые средства в ряде страховых компаний, что ограничивает права остальных хозяйствующих субъектов, ведет к ухудшению качества предоставляемых услуг и свидетельствует о малой эффективности государственного регулирования страхового рынка.

Отрасли естественной монополии в России также можно отнести к примерам неудачного сочетания экономической (отраслевой) политики и антимонопольного регулирования. Большинство законов по регулированию данных отраслей отличается неполнотой, противоречивостью и неэффективным применением. Многие аспекты поведения естественных монополистов выпадают из сферы действия и отраслевых регуляторов, и антимонопольных органов, хотя могут оказывать антиконкурентный эффект на соответствующих рынках.

В области реформирования и реорганизации естественных монополий указываются мероприятия по развитию конкуренции и конкурентных механизмов. Однако в данных программах нет четкого разделения полномочий по созданию и контролю за конкурентной средой и поведением фирм – естественных монополистов между отраслевыми органами регулирования (например, Федеральной энергетической комиссией) и ФАС. Должны ли органы антимонопольного регулирования контролировать и проведение реформ, и последующую активность фирм? Какова тогда роль отраслевых регуляторов? Или же ФАС должна проводить мониторинг отраслей на предмет потенциальных монополистических эффектов, которые не могут быть выявлены отраслевым регулированием? Насколько широкой или узкой должна быть сфера ответственности отраслевой политики и политики поддержки конкуренции?

Разработка нормативно-правовой базы регулирования естественных монополистов требует предварительного консультирования и согласования правил добросовестного и недобросовестного поведения фирм и методик формирования ключевых параметров экономических процессов в данных отраслях и с ФАС, и с отраслевыми регуляторами. Однако ни в одном документе нет упоминания о подобном сотрудничестве, также как нет и указаний на те госорганы, которые будут этим заниматься.

Так, на рынке услуг телефонной связи наиболее острой проблемой является задача обеспечения недискриминационного доступа операторов связи к сети общего пользования, что составляет базовое условие развития конкуренции. Обеспечение недискриминационных условий доступа требует как действий отраслевых регуляторов (выбор модели доступа, определение операторов и условий лицензирования), так и антимонопольных органов (контроль за действиями операторов, занимающих доминирующее положение). Несогласованность в действиях госчиновников ведет к тому, что антимонопольные органы вынуждены заниматься разработкой содержания основополагающих понятий в области связи, а отраслевой регулятор – пытаться оценить степень монопольных эффектов, что снижает в целом обоснованность принимаемых решений и эффективность их осуществления (подробнее см. [15, гл. 2]).

Как показывает опыт зарубежных стран, в отраслях связи независимый регулятор занимается не только вопросами взаимных расчетов между операторами, урегулированием конфликтных ситуаций между ними и регулированием тарифов и услуг (область деятельности регулирующего органа в России), но и имеет дело с вопросами лицензирования и распределения частот (объемов рынка), от решения которых зависит степень монополизации отрасли [15, с. 23].

Кроме того, в России отсутствует концепция долгосрочного развития регулирования отраслей естественной монополии. Остается неясным, следует ли по мере развития конкурентных начал в данных отраслях вносить изменения в Закон «О конкуренции...» или периодически пересматривать отраслевые законодательства. Многие эксперты приходят к выводу о том, что предварительное согласование нормативных документов отраслевого развития с ФАС было бы оптимальным решением в пользу периодической модификации отраслевых законов при неизменности базовых принципов конкурентной политики [там же, с. 156].

Подобное согласование интересов на предварительной стадии разработки отраслевого законодательства с участием экспертов сторон могло бы так-

же устранить чрезмерно сложные методики ФАС по оценке границ рынков в отраслях естественных монополий, требующих использования обширной и не всегда доступной отраслевой информации. И это тем более верно в отношении потенциальной конкуренции и перспектив развития рынка, которые в принципе не могут быть основаны на количественных параметрах.

В этой связи сложность методических рекомендаций ФАС может быть оценена как результат недостаточной координации усилий с отраслевыми регуляторами, экспертные оценки которых должны играть более значимую роль в политике поддержке конкуренции, в противовес исключительно расчетным показателям.

Нередки случаи, когда отраслевые ведомства занимают ненейтральную позицию в конфликтах подотчетных им хозяйствующих субъектов, что сразу ставит одних агентов рынка в неравное положение по отношению к другим. Например, в 2001 г. было возбуждено дело по нарушению ст. 5 Закона «О конкуренции...» в части создания препятствий доступу на рынок по заявлению ЗАО «Интеркомби» против ОАО «Дальсвязь» Приморского края. Было принято решение о разблокировании выхода на междугородную связь абонентов сети связи ЗАО «Интеркомби» с момента получения предписания ФАС России. Однако эти предписания оспаривались в арбитражном суде, причем ОАО «Дальсвязь» ссылалось на письмо Минсвязи России, в котором предписывалось заключить договоры на обслуживание с абонентами ЗАО «Интеркомби» вместо данной компании. Эти действия Минсвязи были расценены ФАС как выходящие за пределы компетенции ведомства [15, с. 43].

Отсутствие участия антимонопольных органов в процедуре разработки экономической политики в данных отраслях приводит к тому, что под видом реализации технической политики ведомствами создаются административные барьеры и дискриминационные условия деятельности одних участников рынков за счет других. В результате неравноправной конкуренции и ущемления конкурентного механизма снижается инвестиционная привлекательность российских отраслей естественной монополии как для отечественных, так и для зарубежных инвесторов, а потребители лишаются более качественных услуг.

Положительным примером в данном отношении может служить реорганизация ОАО «Связьинвест» (2000 г.), когда реформирование региональных предприятий проводится при активном участии ФАС, которая рассматривает ходатайства о даче согласия на реорганизацию отдельно по каждому случаю с учетом мнений как антимонопольных органов (территориальных управлений), так и органов отраслевой политики и других заинтересованных лиц [4, с. 68].

Еще одной областью злоупотреблений со стороны экономической политики является сертификация продукции. Стремление к обеспечению безопасности и качества сертифицируемых услуг, а также цель создания равных условий деятельности для различных субъектов рынка – в качестве задач экономической политики в области сертификации – зачастую на практике приводят к необоснованным ограничениям конкуренции, в том числе и из-за несогласованности принципиальных моментов сертификационной политики отраслевых министерств с антимонопольным регулированием *ex ante*. Например, как показано в [15, с. 44–46], правила и порядок аккредитации лабораторий и центров сертификации в отрасли связи отличаются такой высокой степенью неопределенности, что – вольно или невольно – используются для ограничения доступа на рынок хозяйствующим субъектам, не имеющим отношения к Минсвязи. В

результате подобного необоснованно расширительного толкования своих полномочий Министерство связи превращается в орган, совмещающий функции отраслевого регулирования, обязательной сертификации и аккредитации участников процедуры добровольной сертификации. В таком случае властные полномочия отраслевого ведомства позволяют ему предоставлять тем или иным участникам рынка необоснованные льготы и преференции, т.е. ведут к ограничению конкуренции путем создания чрезмерных препятствий входу на рынок потенциальных конкурентов и исключению с рынка нежелательных хозяйствующих субъектов. Проведение подобной экономической политики однозначно вредит антимонопольному регулированию.

Неучет требований конкурентного законодательства при разработке мероприятий экономической политики в сфере естественных монополий ведет к существенной упущенной выгоде для хозяйствующих субъектов. Например, МПС России в 2000 г. ввело требования к поставщикам нефтепродуктов осуществлять поставки для нужд железных дорог РФ по заниженным ценам. Причем в случае неисполнения прекращалась подача под погрузку вагонов-цистерн для налива нефтепродуктов. Затягивание со стороны МПС согласования планов перевозок нефти на экспорт могло привести к серьезным срывам поставок, что выразилось бы в значительных потерях валютных доходов и налоговых отчислений в бюджет. Нефтяные компании обратились в ФАС России с жалобой на необоснованное поведение естественного монополиста. И хотя комиссия ФАС выдала предписание МПС прекратить нарушения, предписание не было исполнено.

Значительные масштабы в России приобрела проблема перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий. Вопросы тарифной политики решаются отраслевым регулятором – это его «законная» область полномочий. Однако участие представителей органов антимонопольной политики является в данном случае необходимым в качестве критерия сдерживания роста тарифов и выявления монопольно высоких или монопольно низких цен. Как показывает практика, эти критерии носят самый общий характер и во многих случаях не отвечают реальному существу дела, что объясняет, например, и неэффективность тарифной политики в таких отраслях, как электроэнергетика или железные дороги. Разработка, унификация и формализация критериев монопольно высокой и монопольно низкой цены со стороны ФАС могла бы содействовать формированию более рациональных тарифов и предупреждению злоупотреблений доминирующим положением естественными монополистами. То есть более эффективная конкурентная политика способствовала бы достижению и целей отраслевого регулирования.

Например, в Федеральной целевой программе «Энергетическая стратегия России на период до 2020 г.» (2003) также отсутствуют положения о возможных конкурентных последствиях тех мер, которые государственный регулятор намеревается осуществить в данной сфере.

Проблема реформирования отраслей естественных монополий заключается в том, что если реформирование пойдет по пути преимущественно отраслевого регулирования, реструктуризация может сопровождаться усилением монопольных эффектов в виде, например, роста тарифов на предоставляемые услуги. Преобладание же конкурентных принципов реформирования может сделать данный бизнес непривлекательным для частных инвесторов. Таким образом, конфликтность экономической и конкурентной политик в дан-

ном случае выражается в проблеме выбора (trade-off) между эффективностью производства и эффективностью ценообразования.

Провозглашаемые в Конституции РФ и поддерживаемые Законом «О конкуренции» принципы формирования единого экономического пространства на территории России и действия единых правил конкуренции требуют взвешенного подхода к разработке региональной политики.

В настоящее время договорные отношения между центром и регионами мало урегулированы, что порождает конфликтные ситуации в области конкурентной политики, вызванные действиями местных администраций, направленными на создание межрегиональных барьеров движению ресурсов и товаров, а также на предоставление неоправданных преимуществ хозяйствующим субъектам, нередко имеющим связи с местными властями.

Так, в 1998–1999 гг. были приняты решения о прямом запрещении или ограничении вывоза товаров за пределы региона в 11 субъектах РФ (в том числе в Вологодской, Псковской, Брянской, Костромской и других областях) [8, с. 39]. В ряде регионов принимались такие антиконкурентные меры со стороны местных администраций, как введение повторной сертификации, маркировки и идентификации продукции (Мурманская область), необходимость получения разрешения администрации региона на вывоз продукции (Ростовская область), введение дополнительных ограничений на розничную реализацию алкогольной продукции (Республика Хакасия, Новосибирская и Пензенская области), установление дополнительной платы за проезд транспорта по дорогам региона (Республика Марий-Эл, Хабаровский край), ограничение круга поставщиков продукции и услуг для региональных государственных нужд (Кемеровская область) [там же, с. 40].

В региональной политике на федеральном уровне преобладают субъективизм и политическое лоббирование. Распределение финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям страдает от недостатка четко определенной и долгосрочной стратегии и методологии, в результате чего получают распространение необоснованные льготы и привилегии регионам, а через региональные бюджеты – и отдельным хозяйствующим субъектам. Отсутствие заинтересованности местных властей в проведении рациональной и прозрачной бюджетной политики способствует процветанию коррупции и нецелевому использованию финансовых средств, что понижает эффективность региональной экономической политики и существенным образом ограничивает конкуренцию на местных рынках (а также замедляет формирование развитых рыночных отношений в регионах).

Как отмечают специалисты (см., например, [8, с. 48–49]), эффективное проведение антимонопольной политики в регионах наталкивается на непродуманную региональную политику федеральной власти, которая пошла по пути предоставления регионам права проводить свои акты через региональные законодательные органы, что на практике означает восстановление государственной монополии региональных и местных властей, якобы в целях контроля за соответствием продукции российским стандартам качества (проекты законов о государственной монополии на табак, государственном регулировании оборота сахара, отдельных видов продукции сельскохозяйственного назначения).

Зачастую даже изначально положительные мероприятия экономической политики могут оборачиваться негативными последствиями для уровня кон-

курении на рынках, если разрабатываются и проводятся без надлежащей антимонопольной экспертизы. Например, в 1995 г. была введена схема товарного кредитования сельского хозяйства, по которой нефтяные компании должны были поставлять сельскохозяйственным производителям горюче-смазочные материалы в качестве погашения их задолженности перед федеральным бюджетом [8, с. 68], что составляло бы своего рода беспроцентный кредит аграрному сектору. На региональном уровне получение кредита хозяйствами было связано с поставками в государственные региональные фонды по договорам контрактации. Так как нефтяные компании были распределены и закреплены по регионам, это сделало их монополистами по отношению к самим хозяйствам и позволило резко увеличить цены на ГСМ (на 20–30% выше рыночных).

Политика региональных и особенно местных властей очень часто носит открыто выраженный протекционистский характер. Так, в 2000 г. было возбуждено дело в отношении администрации города Арсеньева, которая совместно с муниципальным пассажирским автотранспортным предприятием посредством согласованных действий ограничивала доступ и устраняла с рынка других хозяйствующих субъектов на местном рынке автотранспортных пассажирских перевозок в г. Арсеньев [4, с. 34]. Стремление поддержать муниципальное хозяйство (нередко убыточное, но занимающее доминирующее положение), используя административные методы, является характерным примером деятельности органов местного самоуправления, носящим ярко выраженный антиконкурентный характер.

Наблюдаются примеры, когда правильная цель – желание наиболее эффективным образом использовать государственную собственность – достигается неконкурентными методами. В 2000 г. Комитет по управлению государственным имуществом администрации Новосибирской области назначил коэффициенты арендной платы по объектам государственной собственности (аптекаам) дифференцированно, в зависимости от того, является ли арендатор государственным (муниципальным) или частным. По требованию Новосибирского антимонопольного управления Комитету пришлось внести корректировки, уравнивая условия сдачи в аренду аптек для всех форм собственности.

Антиконкурентные нарушения очень часто встречаются при реализации крупномасштабных государственных программ. Например, при реализации программы обязательного медицинского страхования были отмечены случаи, когда региональные власти своими постановлениями обязывали хозяйствующие субъекты покупать или продавать лекарственные препараты и изделия медицинского назначения только ограниченному кругу агентов, что сужало права других участников рынка, подрывая тем самым конкурентные принципы (пример Республики Татарстан – см. [4, с. 50]).

Особую проблему для антимонопольного регулирования в России составляют специфические черты государственной поддержки и государственной помощи. Зачастую, выполняя цели экономической политики, органы исполнительной власти переходят границы регулирующих функций и начинают подменять специализированные подразделения негосударственных предприятий. В таком случае увеличивается число источников и форм поддержки, господдержка приобретает множественный характер, расплываются ее границы, усиливается ее непрозрачность. К этому добавляется преобладание неформальных методов поддержки предприятий (например, в форме реализации

«телефонного права»). Все это затрудняет проведение контроля за конкурентными последствиями госпомощи для товарных и финансовых рынков со стороны конкурентной политики и уменьшает эффективность самой экономической политики.

Например, поддержка межрегиональных торговых соглашений должна преследовать цель предотвращения ограничений торговли между регионами и выступать в качестве инструмента стимулирования обменных процессов на федеральном уровне. Однако на практике межрегиональные торговые соглашения ведут к установлению межрегиональных барьеров в торговле, поскольку нередко критерии заключения сделок на предмет встречной торговли очень далеки от принципов экономической эффективности и равноправной конкуренции, а угроза отказа от выполнения взаимных обязательств – даже в случае явной невыгодности одной из сторон – служит мощным инструментом поддержания дисциплины соглашения в целом.

Проблема осуществления конкурентной политики на рынке госзакупок затрудняется тем, что в случае ее неэффективности трудно установить, в какой степени это связано с объективными обстоятельствами организации рынка (включая некомпетентность организаторов), а в какой – с согласованными действиями поставщиков и других участников рынка.

Необходимость тесного взаимодействия двух видов политик в данном случае объясняется тем, что внедрение конкуренции на этапе заключения контрактов может служить повышению эффективности госрасходов, а действенность конкурсной системы заключения контрактов напрямую зависит от видов механизмов и правил проведения торгов.

Более высокий уровень конкуренции при проведении торгов должен обеспечивать их лучшие результаты с точки зрения цен и условий поставок. Однако в определенных случаях открытый аукцион не может привести к оптимальному результату, и ограничение конкуренции (например, через предъявление дополнительных требований к участникам торгов) могло бы способствовать более эффективному распределению государственных ресурсов. В частности, к таким случаям относятся ситуации предотвращения неблагоприятного отбора, когда выполнение контракта сопряжено с оказанием специфических услуг, качество и количество которых невозможно определить заранее, потенциальный исполнитель с наименьшими издержками и/или наивысшим качеством продукции уже известен заказчику.

Поэтому в отношении проведения госполитики в области госзакупок требуется чрезвычайно взвешенная оценка целесообразности как конкуренции, так и ее ограничения, что делает необходимым участие представителей и ведомственной и конкурентной политики и на стадии разработки механизма госзакупок, и на стадии его осуществления.

Более того, на практике проведение госзакупок в регионах в подавляющем большинстве случаев носит протекционистский характер и представляет собой разновидность государственной помощи. Многие нормативные акты (например, московский закон о закупках) прямо включают положения о предпочтительности отдельных региональных производителей. В 2000 г. широкий резонанс получило дело мэра Москвы против ФАС о признании недействительными решения последнего в отношении распоряжения мэра Москвы, которое, согласно ФАС, противоречит антимонопольному законодательству. Распоряжение мэра Москвы «Об увеличении объемов применения в массовом

городском строительстве окон, изготавливаемых на предприятиях ОАО «Моспромстройматериалы» создавало дискриминирующие условия для прочих участников строительного рынка, поскольку хозяйствующие субъекты при подготовке и согласовании заданий на разработку адресной проектной документации на строительство жилых домов в Москве обязывались предусмотреть применение типов окон, производимых компанией «Моспромстройматериалы» по ценам, утвержденным региональной межведомственной комиссией по ценовой и тарифной политике г. Москвы. Несмотря на несколько судебных разбирательств в данном случае не было найдено оснований для отмены судебного акта по прежнему иску ФАС [12, с. 255–256].

В области госзакупок нарушения антимонопольного законодательства нередко связаны с произвольным выделением средств со стороны исполнительной власти для реализации тех или иных мероприятий, пусть даже и имеющих несомненно положительный эффект для экономики региона. Так, например, в 2001 г. Арбитражный суд Архангельской области рассмотрел дело по иску Архангельского территориального управления ФАС России о признании недействительным распоряжения главы администрации Архангельской области о поставках нефтепродуктов в районы Крайнего Севера (договор с АО «Татнефть») путем выделения без конкурса 66,6 млн рублей федеральной целевой субсидии [4, с. 45].

Особенно часто нарушение антимонопольного законодательства наблюдается в области распоряжения местными и региональными бюджетами и внебюджетными фондами. Типичным примером является ситуация в Башкортостане, где в 1998 г. без проведения конкурса был определен уполномоченный банк по обслуживанию счетов республиканского бюджета. Только вмешательство ФАС позволило отменить данную практику [4, с. 94].

Кроме того, в российской практике широкое распространение получили методы ограничения конкуренции в закупках путем манипулирования условиями конкурса. В частности, дробление объема поставок на несколько торгов при низком объеме контракта по каждому тендеру снижает стимулы к реальной конкуренции между участниками.

К недостаткам взаимодействия двух политик можно отнести и примеры формального отношения органов местного самоуправления к процедуре проведения конкурсов (Белгородская, Нижегородская и Иркутская области) или прямого игнорирования нормативных актов с их стороны [5, с. 192].

На современном этапе развития взаимодействия двух видов политик стало очевидным, что проблема участия антимонопольного регулирования в развитии экономической политики и промышленных отношений *ex ante* во многом связана с глубинными коллизиями в правовом пространстве России – с противоречиями между нормами частного и публичного (конкурентного) права. Как подчеркивают специалисты ФАС, «это, в частности, проявляется в непризнании судами в ряде определенных случаев вмешательства антимонопольных органов в договорные или преддоговорные отношения, имеющие признаки ограничения конкуренции» [4, с. 186].

Многие проблемы самой конкурентной политики основываются на неэффективности экономической политики (или ее отсутствии). Так, ключевые проблемы, ограничивающие конкурентный механизм в большинстве отраслей экономики России, связаны с высокой степенью физического и морального износа оборудования, недостаточными финансовыми ресурсами для об-

новления материально-технической базы, что является следствием неразработанности соответствующих мероприятий экономической политики.

Областью, где требуется особо взвешенный подход и координация усилий двух политик, является регулирование деятельности российских компаний, выходящих на мировые рынки, особенно в связи с задачей вступления России в ВТО. С одной стороны, рыночная капитализация российских компаний гораздо меньше, чем у их глобальных конкурентов. И стимулирование интеграционных процессов внутри страны, сопровождаемых ростом концентрации капитала, кажется обоснованной политикой на фоне либерализации внешнеторговых отношений. С другой стороны, формирование интегрированных структур усиливает экономическую концентрацию на внутренних рынках России, что повышает риск возникновения злоупотреблений монопольной властью на отечественных рынках со стороны растущих национальных лидеров. Монопольные эффекты подпадают под компетенцию антимонопольных органов.

Целью внешнеторговой политики является обеспечение конкурентоспособности национальных товаров на мировых рынках и защита внутренних производителей от международной конкуренции, если последняя наносит вред национальной промышленности.

Как постановка цели внешнеторговой политики, так и инструменты, которые используются для ее достижения, и практика осуществления данной политики показывают наличие потенциальных мест возникновения конфликта интересов между внешнеторговой политикой и антимонопольным регулированием.

Первоначально введение в России (и других странах, осуществлявших развитие рыночной экономики) контроля за экспортом объяснялось тем фактом, что цены на ряд товаров оставались в рамках административного контроля на уровне ниже мирового (в частности, цены на энергоносители и сельскохозяйственные товары), так что ограничение экспорта некоторых товаров диктовалось мерами поддержания достаточного предложения на внутреннем рынке и предотвращения избыточного экспорта товаров, субсидируемых внутри страны.

Установление экспортных квот, введение лицензирования и налогов на экспорт, с одной стороны, эффективно ограничивают экспорт и способствуют достижению целей внешнеторговой политики. С другой стороны, меры по контролю за экспортом подвержены давлению со стороны различных отраслей и предприятий, которые заинтересованы в получении привилегированного доступа к экспортным лицензиям с целью извлечения рентных доходов. Тем самым эффективная внешнеторговая политика создает на внутреннем рынке неравные условия конкуренции среди национальных производителей, что может усиливать рыночную власть одних (например, экспортеров какого-либо товара) в ущерб интересам других (например, малого бизнеса, действующего на тех же рынках, что и предприятия-экспортеры, но не имеющих доступа к мировым рынкам).

Политика ограничения импорта (таможенные пошлины и нетарифные ограничения) создает потенциальный конфликт с политикой поддержки конкуренции по своему определению, поскольку успешное решение задачи обеспечения защитой уязвимых отраслей национальной экономики от жесткой международной конкуренции создает высокие барьеры входа на внутренние

рынки, что противоречит целям антимонопольного регулирования, направленного на развитие конкуренции и отказ от поддержки неэффективных производств.

Есть и еще одна опасность протекционистской внешнеторговой политики. Селективная защита отдельных отраслей подразумевает объективность государства при выборе национальных производителей и национальных рынков, достаточно «слабых», чтобы нуждаться в защитных мерах государства. Однако на практике государство может отклоняться от свойства объективности в силу двух причин: либо потому, что в проведении внешнеторговой политики начнут преобладать лоббистские интересы отдельных групп производителей, либо потому, даже если мы исходим из предпосылки о стремлении государства к обеспечению национального благосостояния, что выбор «подзащитных» отраслей может отклоняться от эффективного в силу неправильной трактовки относительной силы или слабости тех или иных производителей.

С другой стороны, если задача открытия отечественной экономики для иностранной конкуренции будет решена прежде, чем конкурентоспособность отечественной промышленности достигнет международно приемлемого уровня, лавинообразное увеличение доли импортной продукции на национальных рынках приведет к вытеснению внутренних производителей и, скорее всего, к замене рыночной власти национальных агентов доминирующим положением иностранных фирм. В таком случае не будут решены ни задачи внешнеторговой политики, ни задачи конкурентной политики.

В настоящее время согласно Закону «О мерах по защите экономических интересов РФ при осуществлении внешней торговли товарами» (1998 г.) экспертное заключение ФАС требуется только если на одного хозяйствующего субъекта приходится более 35% российского производства какого-либо товара или объем его импорта составляет менее 25% общего объема реализации данного товара в России. Более целесообразным представляется использовать заключение ФАС во всех случаях.

Примером негибкой и вследствие этого неэффективной таможенной политики может служить ситуация с введением экспортных пошлин на поставки дифенилолпропана предприятием «Уфахимпром». Данное предприятие экспортирует 85% своей продукции, поскольку внутри страны отсутствует устойчивый спрос. В 1999 г. в условиях ухудшившейся мировой конъюнктуры введение 5-процентной экспортной пошлины привело к падению рентабельности предприятия до отрицательных значений. И хотя на заявление предприятия об отмене экспортной пошлины было получено положительное заключение ФАС, внешнеэкономическая комиссия приняла соответствующее решение с большой задержкой, что создало определенные сложности в работе предприятия и не привело ни к росту конкуренции на внутреннем рынке, ни к увеличению доходной статьи госбюджета [4, с. 148].

Согласно Концепции развития государственной финансовой поддержки экспорта экономической продукции (2003 г.), разработанной Минэкономразвития, государство осуществляет гарантию платежных обязательств фирм-экспортеров, а также экспортное кредитование за счет средств федерального бюджета (экспортные кредиты могут достигать 85% стоимости экспорта). Очевидно, что подобные финансовые гарантии со стороны государства, хотя и нацеленные на стимулирование экспорта (что соответствует целям внешнеторговой политики России), создают явные преимущества фирмам-экспор-

терам и на внутренних рынках. В этой связи возникает вопрос: насколько закономерными и обоснованными представляются подобные преференции? Поддержка экспортеров может привести к возникновению или поддержанию и усугублению монополистических эффектов и монополистических производителей внутри страны, а значит, имеется опасность злоупотребления доминирующим положением со стороны фирм – получателей экспортной помощи. В Концепции же анализ или хотя бы указания на возможные антиконкурентные последствия данных мер государства отсутствуют. Принимала ли ФАС участие в разработке данной Концепции? Если да, то где же анализ возможного воздействия государственных кредитов на внутренние рынки? Если нет, то почему?

В данной сфере уже встречается ряд положительных примеров взаимодействия двух политик. Так, в 2001 г. ФАС поддержала 18 из 43 заявлений, касающихся корректировки ввозных таможенных пошлин, по 10 из которых были приняты постановления о снижении ряда импортных пошлин с учетом мнения ФАС. В то же время ФАС не поддержала заявителей по 25 обращениям по причине явного стремления оградить себя от справедливой иностранной конкуренции, сохранив доминирующее положение на рынке [4, с. 146].

Экономическая политика в сфере де бюрократизации экономики нацелена на поддержку формирования правовых институтов, которые обеспечат соответствующее качество товаров на рынках, и на устранение излишнего административного контроля посредством чрезмерной стандартизации и сертификации. Меры, которые предпринимаются государством в данной области, должны вести к усилению ответственности самого производителя за качество своей продукции – а одним из действенных инструментов этого является конкурентный механизм рынка. Поэтому программа де бюрократизации одновременно представляет собой и программу развития конкурентных отношений. Однако хотя в данной сфере согласование двух видов государственного воздействия на экономику представляется естественным делом, на практике координация усилий экономической и конкурентной политик недостаточна. Разрабатываемые законопроекты и дополнения в уже действующие законы («О техническом регулировании», «О защите прав потребителей», «О государственной регистрации юридических лиц» и др.) обсуждаются и корректируются соответствующими органами экономической политики (Минэкономразвития, Минздравом, Минпромом и т.д.), как правило, без участия ФАС, что снижает конкурентный эффект от их действий.



Таким образом, краткий обзор этапов современной экономической политики и анализ нормативных документов и проектов программ развития в области экономической политики показывают полное отсутствие согласованности целей экономической политики с задачами антимонопольного регулирования. Следствием этого является наличие большого числа противоречивых моментов в самих программах, в результате чего представляется сомнительной (и даже нецелесообразной) реализация некоторых указанных мероприятий. Программы развития и нормативные документы по конкретным отраслям и областям экономической политики нуждаются в серьезной экспертизе со стороны органов, отвечающих за проведение политики поддержки конкуренции, на предмет их соответствия задачам антимонопольного регулирования.

Отсутствие стратегии развития отраслей и сфер экономики, неразработанность принципов экономической политики наряду с отсутствием концепции предоставления государственной поддержки и помощи российским предприятиям приводят к неорганизованному и бессистемному вмешательству государства в деятельность рынков и фирм, зачастую избыточному в одних сферах и недостаточному в других, а также к снижению его эффективности. Отсутствие комплексного подхода к разработке экономической и конкурентной политики тормозит экономическое развитие России.

Повышение эффективности экономической политики требует взвешенного подхода к анализу экономических последствий принимаемых решений с учетом их влияния на конкурентный механизм.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антимонопольная политика, развитие конкуренции, защита прав потребителей и поддержка предпринимательства: Информационный бюллетень. № 1. М.: ГКАП, 1993.
2. Авдашева С., Шаститко А. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. 2002. № 9. С. 18–32.
3. Антимонопольная политика и развитие конкуренции на финансовом рынке / Бюро экономического анализа; Под ред. Р. Кокорева, А. Даниловой. М., 2003.
4. Государственный доклад «О развитии конкуренции на рынках РФ на федеральном и региональном (местном) уровне». М.: ГКАП, 1995.
5. Доклад «О конкурентной политике в РФ». М.: МАП, 1999.
6. Доклад «О конкурентной политике в РФ (1999–2001 гг.)». М.: МАП, 2002.
7. Доклад «О развитии конкуренции на товарных рынках РФ». М.: ГКАП, 1997.
8. Межрегиональные барьеры в Российской Федерации, социально-экономические последствия и пути преодоления: европейский опыт и уроки для России: Материалы семинара. М., 2000.
9. Новиков В. Влияние российского антимонопольного законодательства на экономическое развитие // Вопросы экономики. 2003. № 9. С. 33–48.
10. Об итогах работы МАП России и его территориальных управлений в 2000 г. и задачах на 2001 год: Решение расширенного заседания коллегии. М.: МАП, 2001.
11. Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу (Проект). М., 2000.
12. Паращук С.А. Конкурентное право. М., 2002.
13. Политика государства в области конкуренции и промышленного развития: опыт Европейского Союза. М., 2001.
14. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы): Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г.
15. Российские телекоммуникации: условия и перспективы развития конкуренции / Бюро экономического анализа; Под ред. С. Авдашевой, В. Тамбовцева, А. Шаститко. М., 2003.