

**ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ****Владимир Александрович ТЁТУШКИН**

кандидат технических наук, доцент кафедры экономического анализа и качества,
Тамбовский государственный технический университет, Тамбов, Российская Федерация
volodtetus@yandex.ru

История статьи:

Принята 01.08.2016

Принята в доработанном виде
27.09.2016

Одобрена 25.01.2017

Доступна онлайн 29.03.2017

УДК 338.12

JEL: E65, G28, G38, K21, L44

Аннотация

Предмет и тема. Предметом исследования являются антимонопольные органы, темой – оценка деятельности антимонопольных органов в целях повышения экономической безопасности.

Цели. Объединение разрозненных фрагментов с данными, содержащимися в открытых источниках информации, для получения комплексного объема знаний, позволяющего лучше понять взаимозависимости между показателями эффективности деятельности ФАС и экономической безопасностью РФ.

Методология. В работе с помощью эконометрических и статистических методов проанализированы аспекты влияния показателей деятельности ФАС на экономическую безопасность государства.

Результаты. Представлены аналитические данные, отражающие показатели деятельности антимонопольного органа РФ по сравнению с зарубежными.

Область применения. Область применения результатов охватывает научные исследования для студентов и преподавателей. Материалы и выводы статьи также можно использовать в качестве рекомендаций для предприятий и государственных организаций РФ.

Выводы. Сопоставление ключевых показателей эффективности антимонопольных ведомств демонстрирует, что в мировой практике часто используются показатели результативности, схожие с показателями ФАС России. Это свидетельствует о том, что было бы неправильным говорить априори о «плохом» или «хорошем» наборе показателей результативности. Оценивать показатели результативности можно только с учетом тех институциональных, правовых и политических ограничений, в которых принимает решение орган конкурентной политики. Кроме того, с точки зрения успеха применения ключевых показателей эффективности, принципиально важное значение имеет внутренняя структура ведомства. Необходимо, чтобы у каждого подразделения были обозначены свои приоритеты и направления работы, функции разделены в явном виде, формирование бюджета подразделения осуществлялось раздельно.

Ключевые слова:

безопасность, анализ,
экономическая политика,
антимонопольные органы

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Введение

Задача государственной политики состоит в том, чтобы создавать стимулы у основных адресатов к определенному поведению. В то же время практика применения законодательных норм и реализация государственной политики со стороны отдельных органов власти может приводить к искажению этих стимулов. Ключевым вопросом является то, как необходимо мотивировать государственные органы в целом и отдельных государственных служащих, в частности к тому, чтобы достигались первоначальные, неискаженные цели политики. В рамках данной статьи сделаем попытку проанализировать показатели эффективности деятельности Федеральной Антимонопольной Службы (ФАС России) и создаваемые ими стимулы к реализации эффективной антимонопольной политики.

Неотъемлемой частью истории развития монополий является эволюция инструментов противодействия негативным последствиям монополизации. Негативные результаты монополизации проявляются сразу, и это особенно ощущают широкие слои населения. Существование монополистической структуры приводит к различным отрицательным последствиям для общества и не позволяет использовать все преимущества рыночного механизма. Вокруг монополий формируется негативное общественное мнение. Активно пропагандируется государственная защита потребителей от деятельности монополистов и ограничение деятельности последних. Проблемы монополизации хозяйственной жизни, конкуренция на товарных рынках привлекают сегодня пристальное внимание не только специалистов, но и широких слоев населения. Антимонопольное регулирование – важнейшая

составная часть экономической политики государства во всех странах с развитой рыночной экономикой. Многие существенные аспекты проблемы демополизации рынков в процессе обеспечения экономической безопасности еще не нашли адекватного отражения в научных исследованиях. К ним в первую очередь следует отнести применение анализа факторов демополизации рынков с позиций обеспечения экономической безопасности России, обоснование целостной стратегии и инструментов демополизации рынков.

Проведем анализ источников по исследуемой тематике. Г.К. Захаров и Е.С. Хохлов рассматривают позицию ФАС России в ежегодном рейтинге эффективности деятельности ведущих антимонопольных органов мира, который публикуется независимым изданием *Global Competition Review*. Авторы анализируют административные аспекты и правоприменительную деятельность ФАС России в таких сферах, как борьба с картелями и злоупотреблениями доминирующим положением, а также контроль за экономической концентрацией [1]. В статье Е.А. Максименковой разъяснения направлены территориальным органам ФАС России в целях оказания методической помощи¹. Однако позиция ведомства по вопросу заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества, безусловно, представляет интерес и для государственных и муниципальных учреждений.

Как известно, банкам и страховым компаниям приходится оценивать риски нарушения антимонопольного законодательства на каждом этапе своего сотрудничества: разрабатывая новые продукты, заключая агентские соглашения, организуя продажи совместных продуктов². Об инициативах и направлениях работы ФАС России в сфере связи и информационных технологий сообщает Е. Заева, начальник Управления регулирования связи и информационных технологий ФАС России³. Наибольшее количество споров в рамках контрактной системы связано с двумя аспектами законодательства: соответствия требований участника закупок требованиям, установленным законодательством и правилами

описания объекта закупки, в части правомерности объединения разных видов работ в один лот при осуществлении закупки [2]. Проведен анализ действующего законодательства о рекламе, сделан вывод об отсутствии четких критериев, позволяющих отличить информацию рекламного характера от информации, не относящейся к рекламе⁴. В работе А.А. Тереховой говорится о роли ФАС при проведении аукционов и конкурсов: какие законодательные нормы регулируют особенности контроля за торгами, какими полномочиями наделена ФАС, раскрывается смысл контроля ФАС за соблюдением антимонопольного законодательства⁵. В статье [3] анализируется деятельность ФАС России и ее территориальных подразделений по осуществлению контроля в сфере закупок. Предложена система критериев оценки результативности деятельности по непосредственному результату, определены параметры, отсутствие данных по которым не позволяет оценить результативность деятельности по показателям процесса управления.

Принятие Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» знаменует новый этап в развитии антимонопольного законодательства и, безусловно, играет большую роль в совершенствовании системы антимонопольного регулирования в России в процессе перехода к рыночным отношениям. Данный законодательный акт является правовой базой для развития системы государственных органов, призванных осуществлять государственную политику по развитию конкуренции и антимонопольному регулированию [4]. В статье [5] поднята проблема соотношения тарифного и антимонопольного регулирования; автор анализирует антимонопольное законодательство, рассматривает перспективы развития антимонопольного регулирования. В работе [6] дается характеристика современного состояния антимонопольного законодательства, а также поправок, внесенных в указанное законодательство с 2006 г. Проведен анализ деятельности ФАС в плане развития конкуренции в отраслях социальной сферы России⁶. Рассмотрены основные методы антимонопольной политики на современном этапе, представлены

¹ Максименкова Е.А. ФАС России об особенностях заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2014. № 6(114). С. 16–29.

² Тутаева А. Как оставаться в рамках правил, установленных ФАС // Современные страховые технологии. 2010. № 6. С. 86–91.

³ Заева Е. ФАС регулирует рынок IT и связи // Технологии и средства связи. 2015. № 6(111). С. 26–27.

⁴ Свиридова Е.А. Роль ФАС РФ в отграничении рекламы от информации // Образование и право. 2015. № 11(75). С. 304–309.

⁵ Терехова А.А. Роль ФАС при проведении аукционов и конкурсов // Известия Регионального финансово-экономического института. 2016. № 1(10). С. 9.

⁶ Некрасова Л.В. Роль федеральной антимонопольной службы в развитии конкуренции в отраслях социальной сферы России // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2013. № 1-2. С. 39–41.

меры государственной конкурентной политики, определены факторы, препятствующие развитию конкуренции⁷.

Целью работы [7] является анализ влияния на экономическую безопасность России такого явления экономической действительности, как монополия. Обосновано, что чрезмерная монополизация современной экономики выступает препятствием инновационному развитию России. Авторы статьи [8] рассматривают вопросы обеспечения экономической безопасности с позиции выделения роли и места естественных монополий в единой системе экономической безопасности страны, а также определения вектора развития государственного регулирования деятельности естественных монополий и контроля за их реструктуризацией. В работе [9] рассматриваются современные методы регулирования естественных монополий, анализируются методы и способы проведения реформ существующих монополий, а также основные факторы, влияющие на эффективность обеспечения экономической безопасности при реформировании естественных монополий в России. Автор статьи [10] выявляет значение естественных монополий при обеспечении экономической безопасности России. Исследованы особенности социальной ответственности естественных монополий в условиях кризиса, обоснована необходимость повышения потенциала взаимодействия государства и субъектов естественных монополий в решении социальных проблем в целях повышения устойчивости развития общества и обеспечения экономической безопасности России [11].

Тенденции развития национальной экономики характеризуются крайней нестабильностью и противоречивостью: «эксплуатация спроса» монополистических образований вследствие завышенных тарифов, а также высокого уровня их совокупных издержек. Это обеспечивает дисбаланс в связке «производитель – потребитель», уравнивание которой возможно благодаря установлению тарифной планки со стороны государства, а также оптимизации затрат и модернизации производства самими монополистическими образованиями. Высокая социальная значимость продукции естественных монополий обуславливает зависимость функционирования экономики страны от эффективности государственного

регулирования монополистических образований [12].

Статистический анализ работы ФАС России

Основой настоящего исследования стал анонимный опрос путем анкетирования членов НП «Содействие развитию конкуренции», которые в своей основной деятельности тесно связаны с правоприменительной и судебной практикой антимонопольного регулирования, хорошо знают законодательную базу, специфику работы ФАС и ее территориальных управлений, знакомы с зарубежным опытом антимонопольных расследований. Анкеты заполнили около 45% членов Партнерства. Из них порядка 70% составляют представители юридических фирм, 12% – корпоративные юристы, около 17% – члены Партнерства, имеющие экономическое образование (в качестве основного или дополнительного). Опрос охватывал 10 различных направлений в области антимонопольного регулирования и деятельности ФАС России. Ключевое из них – «Применение ФАС России Федерального закона «О защите конкуренции» – содержало 15 подпунктов с вопросами материального и процедурного характера, каждый из которых анализировался отдельно и имел собственные критерии для оценки. По ряду вопросов участники опроса оценивали деятельность ведомства в соответствии с предложенными критериями по 5-балльной шкале. По каждому вопросу рассчитывалось среднее значение исходя из оценок всех опрошенных участников. Дополнительно респондентам предлагалось прокомментировать каждый из вопросов, дать рекомендации по улучшению ситуации и обозначить необходимые для этого меры или, например, обосновать необходимость изменения подходов в сфере антимонопольного регулирования.

Основным отличием от доклада 2014 г. является оценка ряда направлений в динамике. Например, анкетированному предлагались такие варианты ответов, как «улучшилось», «ухудшилось», «не изменилось». Некоторые выводы сделаны в формате сравнения с итогами предыдущего года. При ответах на вопросы респондентам было предложено исходить из собственного практического опыта. При отсутствии ответа на вопрос респондент оценку не выставлял. Вопрос не учитывался в итоговой оценке, если на него поступало менее трех отзывов.

Анализируя нормотворческие инициативы ФАС России, эксперты достаточно высоко оценивают их

⁷ Тарзилова А.Н. Антимонопольная политика России на современном этапе // Проблемы совершенствования организации производства и управления промышленными предприятиями: межвузовский сборник научных трудов. 2014. № 1. С. 182–186.

своевременность и актуальность, а также публичность нормотворческого процесса. При этом отмечено, что законопроектам не хватает обоснования. Среди инициатив были поддержаны следующие:

- расширение института предупреждения;
- распространение предостережений на органы государственной власти;
- создание внутриведомственной апелляции;
- отмена реестра хозяйствующих субъектов с долей более 35%;
- отказ в признании компании с долей менее 35% доминирующей.

Не были поддержаны экспертами:

- легализация параллельного импорта;
- введение кратных убытков и установление компенсации в размере от 1 до 15% как альтернативы возмещения убытков;
- применение правил недискриминационного доступа в отношении лиц, не являющихся субъектами естественной монополии.

Более 60% экспертов отрицательно оценивают влияние органов государственной власти (кроме ФАС) на конкуренцию. При этом среди отдельных антиконкурентных факторов отмечаются административные барьеры, создаваемые иными органами власти, а также региональный сепаратизм. Только 2,5% признают политику в области естественной монополии эффективной. Более 60% экспертов называют несовершенство законодательства в качестве фактора, отрицательно влияющего на эффективность указанной политики; около 40% – неудовлетворительную работу регулятора и коррупцию. Более 40% считают необходимым наделить ФАС функцией тарифообразования. Регулирование естественных монополий со стороны ФАС представляется адекватным, но не решает принципиальных проблем низкой эффективности естественных монополий.

Более 60% респондентов положительно оценивают изменения, предложенные в Приказе ФАС России 28.04.2010 № 220 применительно к стандартам доказывания и качеству анализа товарного рынка⁸. Отмечаются отдельные проблемы применения

приказа на практике: неправильное определение границ рынка, некорректная интерпретация первичной информации, владение неполной информацией об исследуемом рынке. Часть опрошенных (21%) отмечают улучшение практики применения ст. 10 приказа за последний год. Среди типовых недостатков в делах о злоупотреблении доминирующим положением указаны: применение ст. 10 к типично хозяйственным спорам, а также невнимание антимонопольных органов к рыночной конъюнктуре и бизнес-моделям конкретных хозяйствующих субъектов.

Несмотря на то что менее половины экспертов признают Правила недискриминационного доступа соответствующими лучшим мировым практикам, более 60% отмечают их востребованность в современных экономических условиях и необходимость дальнейшего расширения, а также положительно оценили их влияние на конкуренцию. Менее оптимистично они настроены в отношении торговых практик, называя их крайне вредным для конкуренции механизмом, который может привести к потере коммерческой гибкости. Более трети (36%) отмечают улучшение в деятельности ФАС по раскрытию картелей и соглашений с участием органов власти. Однако при рассмотрении дел типовым недостатком названо отсутствие четкого описания объективной стороны нарушения, различное определение товарных рынков в деле о нарушении антимонопольного законодательства и в административном производстве, избирательные подходы, общий низкий уровень решений (даже по существу правильно выявленных сговоров).

В качестве основных проблем отмечены сбор и работа с доказательствами, отсутствие действенной программы освобождения от наказания (*leniency*). Среди законодательных мер, направленных на более эффективное предотвращение и раскрытие картелей, названы: улучшение программы освобождения/смягчения ответственности, а также повышение ответственности для чиновников и «ее реальное (не выборочное) применение»; 83% ощущают снижение административного бремени за счет отмены обязательных уведомлений. Эксперты подтвердили необходимость регламентации взаимодействия ФАС и участников сделки при подготовке проекта предписания. Больше половины высказываются за наличие мотивировочной части в решении об удовлетворении ходатайства и применение

⁸ Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке (с изм. на 20.07.2016): приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220.
URL: <http://docs.cntd.ru/document/902215421>

«структурных» условий при выдаче предписаний (по анализу НП «Содействие развитию конкуренции»).

Применительно к запросам антимонопольного органа отмечено, что наиболее часто ФАС устанавливал срок для представления информации в размере 7–10 дней. Более 70% опрошенных не испытывают сложностей с продлением сроков. Ввиду того что не всегда обеспечивается своевременная доставка запросов, предлагается дополнительно использовать электронные каналы коммуникаций. Только 15% отмечают, что ситуация с проверками антимонопольного органа за последний год улучшилась. Большинство экспертов (79%) не поддерживает наделение ФАС частичными функциями органа дознания для сбора доказательств, которые в дальнейшем могут использоваться в уголовном процессе. Более половины согласны с тем, что ФАС предпринимает необходимые меры для обеспечения сохранности собранной информации, составляющей коммерческую тайну. Почти все опрошенные считают необходимым обеспечить доступ проверяемого лица к заявлению, которое является основанием для проведения проверки. Эксперты считают необходимым предусмотреть ответственность сотрудников ФАС за несоблюдение регламента проведения проверок. Треть опрошенных отмечает, что в части рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства ситуация за последний год улучшилась, однако столько же респондентов часто сталкивались с нарушением регламента рассмотрения дел. Около половины (40%) экспертов полагают, что установленные в действующем законодательстве сроки (3–9 мес.) являются достаточными для объективного рассмотрения антимонопольного дела. Порядка 30% респондентов предложили продлить срок до 12 мес., четверть отметила улучшение качества решений ФАС по итогам рассмотрения дела.

Следует отметить, что антимонопольным органом практически полностью были поддержаны предложения членов Партнерства по совершенствованию процедуры рассмотрения дел, аналогичной арбитражному процессу. Вместе с тем для обеспечения прав всех участников разбирательств по делу и недопущения злоупотребления правом предлагается урегулировать вопросы доступа к информации с грифом «коммерческая тайна».

За последний год улучшилась ситуация с применением институтов предупреждения и предостережения (отметили 69%). Респонденты

отмечают, что при выдаче антимонопольным органом предупреждений перечень действий для предотвращения нарушений должен быть открытым. Практически всеми была поддержана инициатива по внедрению в антимонопольное законодательство процедур комплаенс⁹. Большинство опрошенных считает, что реализация в компании процедур комплаенс должна являться основанием для смягчения наказания. В рамках реализации программы смягчения ответственности 40% опрошенных не поддерживают предложение ФАС по применению минимальной ответственности к первым трем субъектам, добровольно заявившим о картеле. Подавляющее большинство поддержало инициативу об отказе от взыскания полученного дохода в бюджет в случае наложения на компанию оборотного штрафа. Респонденты высоко оценивают применение ФАС смягчающих и отягчающих обстоятельств в административном производстве. Высоко оценивается работа ФАС по осуществлению контроля в сфере рекламы. Почти 80% опрошенных поддерживают предложение по распространению института предупреждения на нарушения в сфере рекламы. Не нашло поддержки (73%) предложение о передаче функций контроля за реализацией закона о рекламе органам местного самоуправления. Около 25% респондентов отметили улучшение работы ФАС по контролю иностранных инвестиций.

В рамках реализации контроля за осуществлением торгов (ст. 17 Закона «О защите конкуренции», Федеральный закон «О федеральной контрактной системе» № 44-ФЗ, Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ) от 50 до 70% респондентов признали действующие процедуры эффективными для защиты нарушенного права. При этом нередко формальные основания становились основной причиной отмены торгов. Ужесточение административной ответственности за нарушения законодательства в области торгов может способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства в области закупок; 23% опрошенных отмечают улучшение работы ФАС по реализации функций контроля в области торговли. Одной из проблем развития судебной практики, по мнению экспертов, является непонимание судьями экономической сути рассматриваемых дел. Наиболее эффективной в отчетном периоде была названа работа экспертных советов по рекламе,

⁹ Комплаенс (англ. *compliance* – согласие, соответствие) – действие в соответствии с запросом или указанием; повиновение, исполнение предписаний.

металлургии и торговле (по анализу НП «Содействие развитию конкуренции»).

Анализ показателей деятельности антимонопольных органов в целях повышения экономической безопасности

Набор функций и сфер ответственности ФАС России. Служба была образована в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314, которым ей были переданы функции по контролю и надзору упраздняемого Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, за исключением функций в сфере защиты прав потребителей и поддержки малого бизнеса, и преобразуемой Федеральной энергетической комиссии. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 было утверждено Положение о Федеральной антимонопольной службе.

Согласно Положению, ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю:

- за соблюдением антимонопольного законодательства;
- за соблюдением законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий;
- за соблюдением законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги);
- за соблюдением законодательства о рекламе;
- по осуществлению иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- в сфере государственного оборонного заказа;
- в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Функции по контролю в сфере государственного оборонного заказа, осуществляемому ранее Федеральной службой по оборонному заказу (Рособоронзаказ), были переданы ФАС России

в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.12.2014 № 1489. Функции в сфере тарифного регулирования были переданы ФАС России в соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2015 № 373. Численность работников центрального аппарата ФАС России, в котором представлено 30 структурных подразделений, составляет 1 189 чел. Антимонопольный контроль в регионах Российской Федерации осуществляют 84 территориальных органа Федеральной антимонопольной службы. Численность работников Службы в регионах составляет 2 315 чел.

Полномочия российского антимонопольного ведомства гораздо шире полномочий большинства зарубежных антимонопольных ведомств. В задачи ФАС России входит не только предотвращение ограничений конкуренции, так называемое «жесткое ядро антитабаста», но и защита конкуренции от недобросовестного поведения со стороны государственных органов, специфическое отраслевое регулирование и тарифное регулирование. В *табл. 1* представлено сравнение сфер ответственности антимонопольных органов в разных странах, из которого видно, что полномочия ФАС России существенно шире, чем в развитых юрисдикциях, на чье законодательство в целом Россия ориентируется.

Российская действительность и довольно высокая концентрация рыночной власти на многих рынках требуют большего внимания к вопросам развития конкуренции на них. Однако возникает вопрос: способна ли Служба качественно справляться со столь большим объемом задач? Данная проблема традиционно вызывает широкую дискуссию, переходящую в обсуждение системы показателей эффективности работы ведомства и его территориальных органов. Как уже было отмечено, российское антимонопольное ведомство достаточно велико. Говоря о ключевых показателях эффективности (КПЭ) применительно к целому ведомству, необходимо представлять, что именно понимается под КПЭ. Также следует учитывать, что они складываются из нескольких принципиально разных блоков. Анализ программных и нормативных документов позволил выявить количественные показатели, которые могут рассматриваться как ключевые показатели эффективности:

- целевые индикаторы Плана деятельности ФАС России;
- показатели эффективности руководителя Службы;

- КПЭ структурных подразделений центрального аппарата (ЦА) ФАС России;
- показатели эффективности работы территориальных органов ФАС;
- показатели госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Сопоставление ключевых показателей эффективности, содержащихся в приведенных документах, показывает, что ряд показателей повторяется, однако есть КПЭ, встречающиеся только единожды (табл. 2). С точки зрения числа КПЭ, самими обширными являются перечень показателей, содержащийся в Плане деятельности ФАС России, и перечень КПЭ территориальных органов ФАС России. План деятельности ФАС России в соответствии с Планом деятельности ФАС на период до 2018 г., утвержденным 30.12.2015, установлено несколько количественных целевых показателей. Приведем перечень девяти целей ведомства, для каждой из которых установлены КПЭ:

- 1) защита и развитие конкуренции на товарных рынках;
- 2) совершенствование тарифного регулирования;
- 3) реализация единого цикла формирования закупок и исполнения государственных контрактов в рамках созданной федеральной контрактной системы;
- 4) повышение эффективности исполнения гособоронзаказа;
- 5) повышение эффективности проведения торгов;
- 6) развитие конкуренции при осуществлении закупок;
- 7) упрощение и оптимизация контроля за иностранными инвестициями в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- 8) развитие международной интеграции;
- 9) совершенствование взаимодействия антимонопольных органов с институтами гражданского общества.

Каждая из перечисленных девяти целей закреплена за конкретными исполнителями в лице заместителей руководителя и руководителя ФАС России.

Анализ целевых индикаторов показывает, что ФАС России во многом остается ориентированной на показатели непосредственного, а не конечного результата, то есть результата, выраженного в положительном вкладе в состояние конкуренции и развитие экономики, что, например, встречается в зарубежных антимонопольных ведомствах. Так, одним из индикаторов достижения цели ведомства по защите и развитию конкуренции на товарных рынках является «доля крупных аэропортов, имеющих не менее двух поставщиков отдельных видов услуг по наземному обслуживанию воздушных судов». Наличие такого точечного показателя для отдельного рынка среди трех целевых индикаторов достижения цели защиты и развития конкуренции вызывает вопросы. Две из девяти целей ФАС России касаются сферы закупок (с четырьмя целевыми показателями), еще две цели касаются закупок в сфере гособоронзаказа и торгов. При этом вопросами торгов и контрактной системы, в том числе развитием необходимой инфраструктуры, которая в значительной степени влияет на значение выбранных показателей, занимается также иное федеральное ведомство – Минэкономразвития России. Кроме того, пять показателей связаны с популяризацией работы ведомства и его деятельности.

Показатели эффективности работы руководителя Службы. Перечень показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 г.), утвержденный распоряжением Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р, определяет в том числе КПЭ руководителя ФАС России.

Показатели эффективности работы территориальных органов ФАС России. В соответствии с приказом ФАС России от 17.11.2015 № 1095/15 шесть КПЭ территориальных органов ФАС России разделены группы, отражающие:

- непосредственный результат (9 показателей);
- качество работы (3 показателя);
- удовлетворенность потребителя (1 показатель);
- использование ресурсов (3 показателя);
- установленные нормативы (5 показателей).

Подводя итог анализа нормативных документов, можно выделить три основные группы ключевых показателей эффективности, наиболее часто встречающихся среди показателей на различных уровнях оценки деятельности ФАС России (как ведомства в целом, так и отдельных сотрудников):

- 1) доля устраненных хозяйствующими субъектами нарушений в общем числе выявленных нарушений антимонопольного законодательства и выполненных постановлений в общем числе выданных;
- 2) частота отмены решений ФАС России судами;
- 3) опросы различных групп участников о деятельности ведомства и место ведомства в различных рейтингах.

Анализ показателей эффективности зарубежных антимонопольных ведомств

Среди показателей эффективности деятельности ФАС России, как было отмечено ранее, преобладают показатели непосредственного результата. Однако анализ международного опыта свидетельствует, что многие показатели в различных юрисдикциях схожи между собой, и на эффективность их применения во многом влияет институциональная среда, в которой они устанавливаются (*табл. 3*).

Так, среди показателей эффективности ФАС России присутствует индикатор доли дел, разрешенных в пользу антимонопольного органа. Данный показатель, впрочем, может быть достигнут за счет перераспределения усилий в пользу дел, которые не имеют действительно значимого воздействия на благосостояние и не несут положительных эффектов для потребителей. Однако точно такой же показатель присутствует среди индикаторов эффективности антимонопольного подразделения министерства юстиции США наряду с показателем суммы собранных штрафов. Но в силу гораздо меньшего общего числа расследуемых ведомством в США дел и их характера оснований для предположения о перераспределении усилий внутри ведомства меньше. Деятельность Федеральной торговой комиссии США связана в большей степени с применением активных мер конкурентной политики. Например, комиссия участвует в разработке отраслевых стандартов поведения (кодексы добросовестных практик). При этом показатели эффективности Федеральной торговой комиссии являются более сложными и близкими к показателям конечных результатов, чем

показатели антимонопольного подразделения министерства юстиции США.

Федеральная торговая комиссия должна самостоятельно определить свои КПЭ. В первую очередь определяется стратегия развития на четырехлетний период, далее вырабатываются специфические индикаторы, и результаты в итоге представляются в отчете о деятельности. Последние две стадии в настоящее время объединены в ежегодный документ, содержащий показатели прошедшего года и целевые показатели на следующий год. Текущая стратегия FTC рассчитана на 2014–2018 гг. Аналогичная логика просматривается в деятельности ФАС России в рамках Плана деятельности. В отличие от американских антимонопольных ведомств в полномочия Генерального директората по конкуренции Европейской комиссии входит как расследование антимонопольных дел, так и вынесение решений (как и в России).

Большой набор полномочий создает возможность перераспределения деятельности в пользу наименее важных видов деятельности с точки зрения воздействия на благосостояние потребителя. Однако главным и практически единственным показателем результативности ведомства является такой показатель конечного результата, как выигрыш потребителей. Австралийская комиссия по защите конкуренции и потребителей еще более диверсифицирована по полномочиям деятельности, чем ФАС России. Ключевые показатели эффективности работы ведомства представляют собой комбинацию показателей непосредственного результата, таких как число анализов рынка, доля расследований, проведенных в приоритетных сферах применения антимонопольного законодательства.

Заключение

Анализ содержащихся в нормативных и программных документах количественных показателей, которые могут быть рассмотрены как КПЭ ФАС России, демонстрирует следующее.

Во-первых, ФАС России является одним из новаторов в части разработки системы мотивации структурных подразделений ведомства, разработавшим многоуровневую систему показателей для территориальных управлений и центрального аппарата.

Во-вторых, при довольно широком разнообразии тематического набора показателей в рассматриваемых документах имеются

пересекающиеся показатели (доля устраненных хозяйствующими субъектами нарушений в общем числе выявленных нарушений антимонопольного законодательства и выполненных постановлений в общем числе выданных; частота отмены решений ФАС России судами; опросы различных групп участников о деятельности ведомства и место ведомства в различных рейтингах).

В-третьих, используемые показатели не являются уникальными только для российского антимонопольного ведомства: ключевые из них аналогичны для зарубежных стран. Разница заключается в условиях их применения. Дело в том, что у российского ведомства: а) более широкий круг задач; б) число антимонопольных дел в России кратно превышает число дел

в аналогичных зарубежных ведомствах развитых стран.

В-четвертых, в наборе установленных для ФАС России показателей наблюдается существенное преобладание показателей непосредственного (а не конечного!) результата. Представляется, что над этим направлением, а именно над выработкой и последующим внедрением в систему оценки эффективности деятельности ФАС России показателя вклада деятельности ведомства в экономическое развитие (например, в форме оценки объема выигрыша потребителей от предотвращения или устранения нарушения антимонопольного законодательства) следует подумать в ходе совершенствования системы КПЭ данного ведомства.

Таблица 1

Сферы ответственности антимонопольных ведомств в различных юрисдикциях

Table 1

Scope of authority of antitrust agencies in various jurisdictions

Сфера ответственности	РФ	ЕС	США	Нидерланды
Ограничение конкуренции со стороны крупных продавцов	+	+	+	+
Ограничивающие конкуренцию соглашения	+	+	+	+
Предварительный контроль слияний	+	+	+	+
Недобросовестная конкуренция	+	—	+	+
Государственные закупки	+	—	—	—
Государственная помощь	+	—	—	—
Защита прав потребителей	—	—	+	—
Законодательство о рекламе	+	—	—	—
Отраслевое регулирование	+	—	+	+
Тарифное регулирование	+	—	—	—
Государственный оборонный заказ	+	—	—	—

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 2

Сопоставление КПЭ ФАС России, содержащихся в различных документах

Table 2

Comparison of Key Performance Indicators of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation as per various documents

Тип показателя	План деятельности ФАС России	КПЭ руководителя ФАС России	КПЭ структурных подразделений ЦА ФАС России	КПЭ территориальных органов ФАС	Показатели госпрограммы
<i>1. Устранение нарушений и исполнение решений суда</i>					
Доля устраненных нарушений в общем числе выявленных нарушений антимонопольного законодательства, %	+	+	+	+	+
Доля решений ФАС России по тарифам, отмененных вступившими в законную силу решениями суда, %	+	—	—	—	+
Доля постановлений по делам об административных правонарушениях, отмененных вступившими в законную силу решениями суда, %	+	—	+	—	+
Доля исполненных в полном объеме постановлений о применении мер административной ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в сфере деятельности ФАС России в общем числе выданных постановлений	—	+	—	+	—

Отношение количества полностью отмененных судом решений о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации к количеству обжалованных в суде решений	–	+	–	+	+
Доля исполненных в полном объеме предписаний об устранении нарушений законодательства	–	–	+	–	–
Доля полностью отмененных судом решений в количестве обжалованных в суде решений по фактам монополистической деятельности хозяйствующих субъектов	–	–	+	–	–
Доля полностью отмененных судом решений в количестве обжалованных в суде решений о признании не соответствующими антимонопольному законодательству актов и действий органов государственной власти и местного самоуправления	–	–	+	–	–
Доля устраненных нарушений в общем числе выявленных нарушений законодательства о контрактной системе	–	–	–	+	–
Отношение количества полностью отмененных судом решений о нарушении законодательства о государственных закупках к количеству обжалованных в суде решений	–	–	–	+	–
Доля устраненных нарушений в общем числе выявленных нарушений в области контроля иностранных инвестиций в хоз. общества, имеющие стратегическое значение	–	–	–	–	+
Доля решений ФАС России по введению, прекращению, изменению гос. регулирования, отмененных вступившими в законную силу решениями суда	–	–	–	–	+
Количество решений суда о дисквалификации, принятых по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, возбужденных антимонопольным органом	–	–	–	+	–
Количество лиц, привлеченных к административной ответственности по вновь введенным статьям КоАП РФ	–	–	–	+	–
2. Штрафы					
Отношение суммы уплаченных штрафов за нарушение антимонопольного законодательства к сумме штрафов, подлежащих взысканию	–	–	+	+	–
Отношение собранных штрафов, иных платежей в бюджет и возмещения убытков к расходам на антимонопольный орган	–	–	–	+	–
3. Частные показатели					
Доля крупных аэропортов (с численностью пассажиропотока не менее 1 млн чел.), имеющих не менее 2 поставщиков отдельных видов услуг по наземному обслуживанию воздушных судов, %	+	–	–	–	–
Снижение предельной стоимости подключения потребителей (до 150 кВт) по договорам технологического присоединения, % от ВНД на душу населения	+	–	–	–	+
Соответствие темпов роста регулируемых цен и тарифов прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации, одобренному Правительством РФ	–	–	–	–	+
Снижение издержек регулируемых ФАС России организаций инфраструктурного сектора к уровню 2013 г. (в сопоставимых ценах)	–	–	–	–	+
4. Закупки					
Отношение количества закупок, осуществленных с нарушениями, к общему количеству проверенных закупок, %	+	–	–	–	–
Доля работ, услуг у СМП, социально ориентированных НКО в общем ежегодном объеме закупок (в стоимостном выражении), произведенных государственными и муниципальными заказчиками, %	+	–	–	–	–
Отношение количества закупок в сфере ГОЗ, осуществленных с нарушениями, к общему количеству проверенных закупок в сфере ГОЗ, %	+	–	–	–	–
Количество видов торгов, информация о которых размещается на сайте torgi.gov.ru , ед.	+	–	–	–	–

Доля закупок (в стоимостном выражении) товаров, работ, услуг у СМП в общем ежегодном объеме закупок (в стоимостном выражении) юрлиц, являющихся заказчиками в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», %	+	–	–	–	–
Доля закупок, совершенных с нарушениями, в общем числе закупок территориального органа	–	–	–	+	–
Доля контрактов (в стоимостном выражении), заключенных с единственным поставщиком по результатам несостоявшихся конкурентных процедур определения поставщика	–	–	–	–	+
Среднее количество участников, допущенных к конкурентным процедурам определения поставщиков	–	–	–	–	+
5. Опросы					
Доля хозяйствующих субъектов от общего числа опрошенных, считающих, что состояние конкурентной среды улучшилось за истекший год, %	+	+	+	+	–
Оценка состояния конкурентной среды – доляхоз. субъектов от общего числа опрошенных, считающих, что состояние конкурентной среды при осуществлении закупок организациями, подпадающими под действие Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», улучшилось за истекший год, %	+	–	–	–	–
Доляхоз. субъектов от числа опрошенных, полагающих, что принятие федерального закона положительно сказалось на инвестиционном климате в России, %	+	–	–	–	–
Удовлетворенность работой Общественной приемной с телефонными обращениями граждан, от общего количества входящих звонков, %	+	–	–	–	–
Доляхоз. субъектов в общем числе опрошенныххоз. субъектов, считающих, что антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления стало меньше (за истекший год)	–	+	–	+	–
Доля лиц, обратившихся с заявлением в ФАС России, ответивших, что вмешательство ФАС России помогло решению их проблемы	–	–	–	+	–
Обеспечение удовлетворенности консультациями граждан, обратившихся в общественную приемную, % от общего числа обратившихся	+	–	+	–	–
6. Рейтинги					
Место ФАС России в Рейтинге эффективности конкурентных ведомств Всемирного обзора по конкуренции	+	+	–	–	–
Индекс развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг для Российской Федерации	–	+	–	–	+
Рейтинг Российской Федерации по индексу развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг	–	+	–	–	–
Место региона в рейтинге субъектов Российской Федерации по степени развития конкуренции	–	–	–	+	–
7. Информационное сопровождение					
Обеспечение ежегодного прироста совокупного количества пользователей интернет-сервисов ФАС России в социальных медиа (подписчики, постоянные читатели) не менее 10% в год, число пользователей	+	–	–	–	–
Обеспечение ежегодного прироста посещаемости (уникальных посетителей) официального сайта не менее 5%, число посетителей	+	–	–	–	–
Эффективность информационного сопровождения деятельности территориального управления ФАС России (адвокатирование конкуренции)	–	–	–	+	–
8. Исполнительская дисциплина					
Количество международных документов о сотрудничестве в области конкуренции, ед.	+	–	–	–	–
Доля исполненных ключевых событий от общего количества запланированных в рамках совершенствования взаимодействия антимонопольных органов с институтами гражданского общества, %	+	–	–	–	–
Количество контрольных документов, поступивших в структурное подразделение на исполнение	–	–	+	–	–

Коэффициент состояния исполнительской дисциплины территориальных органов по работе с государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП)	–	–	–	+	–
Доля поручений руководителя ФАС России и зам. руководителя ФАС России по вопросам осуществления гос. контроля, исполненных с нарушением срока	–	–	–	+	–
Коэффициент состояния исполнительской дисциплины территориальных органов при рассмотрении обращений, поступающих с единого портала государственных услуг на определенную дату	–	–	–	+	–
Количество нарушений административных регламентов за год	–	–	–	+	–
Доля решений территориального органа, полностью отмененных апелляционной коллегией ФАС России, в общем числе принятых решений	–	–	–	+	–
Доля исполненных поручений в общем количестве поручений руководителя ФАС России государственными гражданскими служащими территориальных органов, состоящими в кадровом резерве на должность «руководитель территориального органа ФАС России»	–	–	–	+	–

Источник: авторская разработка на основе данных Аналитического центра при Правительстве РФ. URL: <http://ac.gov.ru>

Source: Authoring, based on the Analytical Center under the Government of the Russian Federation data. Available at: <http://ac.gov.ru>

Таблица 3

Показатели эффективности работы антимонопольных ведомств в разных юрисдикциях

Table 3

Performance indicators of antitrust agencies in various jurisdictions

Антимонопольное ведомство	Показатели эффективности работы ведомства
Antitrust Division US DOJ (США)	Доля дел, разрешенных в пользу антимонопольного органа. Сумма собранных штрафов
FTC (США)	Отношение совокупных выигрышей потребителей к затратам FTC на правоприменение. Сумма денег, взысканных в пользу потребителей и бюджета. Число мероприятий, способствующих предотвращению потерь потребителей
DG Comp — Strategic Plan (ЕС)	Выигрыши потребителей в результате предотвращения картелей и предварительного контроля слияний
Australian Competition and Consumer Commission (Австралия)	Число углубленных исследований конкуренции. Доля исследований конкуренции, завершенных в течение 3 мес. Доля исследований конкуренции, завершенных в течение 12 мес. Число расследований, завершившихся передачей дела в суд. Доля расследований, проведенных в приоритетных сферах применения антимонопольного законодательства

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

- Захаров Г.К., Хохлов Е.С. Рейтинг ФАС России среди мировых антимонопольных органов // Закон. 2013. № 7. С. 43–49.
- Ермаков Ф.С. Анализ практики ФАС по вопросу осуществления закупок на выполнение работ по договорам строительного подряда // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 5. С. 88–91.
- Мамедова Н., Щербакова К. Результативность деятельности ФАС России по осуществлению контроля в сфере государственных закупок // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 5. С. 41–48.
- Мартыненко Г.И. Правовое обеспечение конкуренции и ограничения монополистической деятельности // Право и экономика. 2013. № 2. С. 26–37.

5. Горланова А.Ю. К вопросу о соотношении тарифного и антимонопольного регулирования // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 13–15.
6. Башлаков-Николаев И.В. О развитии антимонопольного законодательства на современном этапе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 10. С. 67–76.
7. Белова И.Е. Монополия как угроза экономической безопасности России // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 4. С. 11–14.
8. Радюкова Я.Ю., Белова И.В. Государственное регулирование монополий как элемент обеспечения экономической безопасности страны // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 5. С. 93–99.
9. Чечик А.Ю. Проблемы обеспечения экономической безопасности при реформировании естественных монополий в России // Журнал правовых и экономических исследований. 2010. № 4. С. 26–29.
10. Дирин Р.А. Значение естественных монополий при обеспечении экономической безопасности России // Вопросы экономических наук. 2009. № 2. С. 39.
11. Чесноков А.Г. Социально-ответственное развитие естественных монополий как фактор обеспечения экономической безопасности России // Журнал правовых и экономических исследований. 2011. № 1. С. 28–31.
12. Радюкова Я.Ю. Естественные монополии в системе детерминант и угроз экономической безопасности и национальной экономики // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 8. С. 90–95.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**PERFORMANCE APPRAISAL OF ANTITRUST AGENCIES TO INCREASE THE ECONOMIC SECURITY:
THE RUSSIAN AND FOREIGN PRACTICES****Vladimir A. TETUSHKIN**Tambov State Technical University, Tambov, Russian Federation
volodtetus@yandex.ru**Article history:**Received 1 August 2016
Received in revised form
27 September 2016
Accepted 25 January 2017
Available online 29 March 2017**JEL classification:** E65, G28,
G38, K21, L44**Keywords:** security, analysis,
economic policy, antitrust
authorities**Abstract****Importance** The article focuses on antitrust authorities and their performance for increasing economic security.**Objectives** The research aggregated fragmented data in publicly available sources so to generate the comprehensive body of knowledge for better understanding of a correlation among performance indicators of the Federal Antimonopoly Service and economic security of the Russian Federation.**Methods** Using econometric and statistical methods, I analyzed aspects reflecting how performance indicators of antimonopoly authorities influenced the economic security nationwide.**Results** The article presents analytical data reflecting performance indicators of the antimonopoly agency of the Russian Federation as compared with foreign ones.**Conclusions and Relevance** Comparing key performance indicators of antimonopoly authorities, it is possible to see that other countries use similar performance indicators. Performance indicators can be appraised only in line with those institutional, legislative and political restrictions, which relate to authorities charged with competition policy matters. The findings apply to researches for students and teachers. Materials and conclusions can also be used as recommendations for enterprises and public organizations of the Russian Federation.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Zakharov G.K., Khokhlov E.S. [Ranking of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation among global anti-monopoly agencies]. *Zakon = Law*, 2013, no. 7, pp. 43–49. (In Russ.)
2. Ermakov F.S. [Analyzing practices of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation in procurement of services under construction contracts]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2015, no. 5, pp. 88–91. (In Russ.)
3. Mamedova N., Shcherbakova K. [Performance efficiency of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation in controlling public procurement]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya = Theoretical and Practical Aspects of Management*, 2016, no. 5, pp. 41–48. (In Russ.)
4. Martynenko G.I. [The legal framework for competition and restrictions of monopolistic activities]. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2013, no. 2, pp. 26–37. (In Russ.)
5. Gorlanova A.Yu. [On the trade-off between the tariff and antitrust regulations]. *Konkurentnoe pravo = Competition Law*, 2013, no. 3, pp. 13–15. (In Russ.)
6. Bashlakov-Nikolaev I.V. [On the development of the antitrust laws nowadays]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2014, no. 10, pp. 67–76. (In Russ.)
7. Belova I.E. [Monopoly as a threat to Russia's economic security]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy = Socio-Economic Phenomena and Processes*, 2010, no. 4, pp. 11–14. (In Russ.)
8. Radyukova Ya.Yu., Belova I.V. [Governmental control of monopolies as an aspect of national economic security]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy = Socio-Economic Phenomena and Processes*, 2010, no. 5, pp. 93–99. (In Russ.)
9. Chechik A.Yu. [Ensuring economic security during reforms of natural monopolies]. *Zhurnal pravovykh i ekonomicheskikh issledovaniy = Journal of Legal and Economic Studies*, 2010, no. 4, pp. 26–29. (In Russ.)

10. Dirin R.A. [Significance of natural monopolies for Russia's economic security]. *Voprosy ekonomicheskikh nauk = Issues of Economic Sciences*, 2009, no. 2, p. 39. (In Russ.)
11. Chesnokov A.G. [Socially responsible development of natural monopolies as a factor of Russia's economic security]. *Zhurnal pravovykh i ekonomicheskikh issledovaniy = Journal of Legal and Economic Studies*, 2011, no. 1, pp. 28–31. (In Russ.)
12. Radyukova Ya.Yu. [Natural monopolies as part of determinants and threats to economic security of the national economy]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy = Socio-Economic Phenomena and Processes*, 2014, no. 8, pp. 90–95. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.