

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2020.92.10.070

Ключевые показатели эффективности деятельности ФАС России: современное состояние и пути развития

Корзун Даниил Александрович

магистрант,
Томский Государственный Университет,
634050, Российская Федерация, Томск, пр. Ленина, 36;
e-mail: korzun@mail.ru

Аннотация

В современной России политика в области монополизации отдельных компаний четко выражена и аргументирована ключевыми показателями эффективности. Однако, не все показатели отражают настоящую картину действительности. В рамках этих показателей существуют отдельные показатели, которые могут привести к увеличению необоснованных принимаемых санкций по отношению к предполагаемым нарушителям. Продолжая тему недостатков сложившейся системы, можно также отнести отсутствие показателей, отражавших экономический анализ каких-либо событий или предприятий. Учитывая вышесказанное, мы можем косвенно оценить деятельность антимонопольного ведомства по показателю «доля судебных решений, отменяющих решения Федеральной антимонопольной службы». В связи с этим, в целях усовершенствования существующей системы оценки эффективности деятельности ФАС Российской Федерации было предложено разработать и внедрить в существующую систему КПЭ показатели конечного результата. Данные показатели должны отражать воздействие регулятора на состояние конкуренции на рынке.

Для цитирования в научных исследованиях

Корзун Д.А. Ключевые показатели эффективности деятельности ФАС России: современное состояние и пути развития // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 10А. С. 569-576. DOI: 10.34670/AR.2020.92.10.070

Ключевые слова

ФАС РФ, антимонопольное законодательство, ключевые показатели деятельности, ключевые показатели эффективности.

Введение

Формирование механизмов, которые приводят к определённому поведению хозяйствующих субъектов на рынке, является одной из основных задач государственной антимонопольной политики и ФАС России. Неконкурентное поведение, как отдельных хозяйствующих субъектов, так и отдельных государственных органов власти, а также реализация государственной политики и применение некоторых законодательных норм, может привести к искажению механизмов, призванных создавать равные условия на рынке. Выраженной проблемой на современном этапе развития антимонопольной политики в РФ, является сложность создания системы, ориентированной на конкретный результат, выраженный в итоговых показателях, которые не искажены государственными органами и сотрудниками исполнительных ведомств.

С целью регулирования деятельности сотрудников и управлений Федеральной антимонопольной службы РФ были созданы и введены ключевые показатели эффективности (КПЭ) деятельности.

Основная часть

Для понимания системы оценки эффективности деятельности антимонопольного ведомства необходимо выявить из каких блоков состоят ключевые показатели эффективности. Анализ нормативной базы ФАС России и её программных документов позволяет выявить количественные показатели, которые лежат в основе системы КПЭ:

- целевые индикаторы, обозначенные в Плане деятельности Федеральной антимонопольной службы РФ;
- показатели, используемые для оценки эффективности деятельности территориальных органов Федеральной антимонопольной службы РФ;
- показатели, обозначенные в рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- показатели, отражающие эффективность деятельности руководства Федеральной антимонопольной службы РФ;
- показатели, введённые в структурных подразделениях центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы РФ.

В Плане деятельности ФАС России на период 2016-2021 годы, устанавливаются цели, для достижения которых устанавливаются ключевые показатели эффективности. Все установленные ведомством цели закреплены за определёнными исполнителями в лице руководителя ведомства или его заместителей. Документ предполагает детальное освещение всех заданных целевых показателей и устанавливает мероприятия, благодаря которым показатели будут достигнуты, устанавливаются ожидаемые результаты. В приведённой ниже таблице установлено соответствие между ключевыми направлениями деятельности Федеральной антимонопольной службы и ответственными исполнителями.

Анализируя ключевые направления деятельности, например, такие как защита и развитие конкуренции на товарных рынках, а также совершенствование тарифного регулирования, можно сделать вывод, что деятельность ФАС России ориентирована на достижение результатов непосредственного результата. Установленные показатели призваны регулировать сложности,

появившиеся в процессе глобализации и облегчить международное сотрудничество¹.

Традиционными являются показатели, связанные с контрактной системой и проведением торгов. В рамках процесса развития «сервисного государства» устанавливается показатель в виде – «Совершенствование взаимодействия антимонопольных органов с институтами гражданского общества».

Большое влияние на формирование и утверждение показателей эффективности ФАС России имеет распоряжение Правительства РФ от 10 апреля 2014 г. №570-р.

ФАС России при составлении КПЭ уделяет весомое значение опросам участников рыночных отношений и результатам разного рода рейтингов, составляемых как Российскими ведомствами, так и международными организациями.

Приказ ФАС России от 27 декабря 2011г. №906, устанавливает методику оценки КПЭ, которые дают оценку деятельности структурных подразделений центрального аппарата ФАС. Приказ определяет перечень критериев, по которым проводится оценка уровня достижения целей и задач подразделений ведомства, также утверждается алгоритм расчёта показателей характеризующих степень достижения установленных критериев².

Показатели эффективности территориальных управлений антимонопольного ведомства, установлены Приказом ФАС России от 17 ноября 2015 г. №1095/15, согласно которому они разделены на пять групп³:

- непосредственного результата (девять показателей);
- определяющие удовлетворённость конечного потребителя (один показатель);
- определяющие уровень качества работы (три показателя);
- характеризующиеся, как внешние (пять показателей);
- взаимосвязанные с использованием ресурсов (три показателя).

Показатели непосредственного результата составляют крупнейшую группу КПЭ. Спорным является использование такого показателя как – соотношение объёма собранных территориальным ведомством штрафов и иных платежей с объёмом расходов на функционирование антимонопольного органа. Использование данного показателя может привести к необоснованному увеличению количества санкций, применяемых ведомством по отношению к нарушителям с целью увеличения положительного коэффициента территориального органа и его рейтинга в целом.

Ключевые показатели эффективности также представлены в целевых программах⁴.

¹ План деятельности Федеральной Антимонопольной Службы России на период 2016-2021 гг. [Электронный ресурс] // Федеральная Антимонопольная Служба. – Электрон. дан. – М., [2018]. – URL: https://fas.gov.ru/ckeditor_assets/attachments/80/plan_deyatelnosti_25_05_2016.pdf (дата обращения: 10.11.2019).

² Об утверждении методики оценки результативности деятельности структурных подразделений центрального аппарата ФАС России [Электронный ресурс] : приказ ФАС России от 27 дек. 2011 г. № 906 : (в ред. от 10 июля 2015 г.) URL: <http://base.garant.ru/70153998/a132d24b0308b063914afe570dbbb682/>

³ О системе оценки результативности деятельности территориальных органов ФАС России [Электронный ресурс] : приказ ФАС России от 27 апреля 2017 г. № 576/17 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71577782/>

⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 316 : (в ред. от 14 октября 2019 г.) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162191/854091cacc247df1c6774f4f03b0ac1ce496921c/

Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014г. №316, утверждает государственную программу «Экономическое развитие и инновационная экономика», данная программа служит источником КПЭ направляющих деятельность ФАС, выступающей в данной ситуации соисполнителем программы и привязывает его финансирование с показателями результативности. Отдельно стоит отметить, что ФАС выступает в роли участника подпрограммы №1 «Формирование благоприятной инвестиционной среды», в данной программе ответственным исполнителем является Министерство Экономического Развития Российской Федерации, которое занимается формированием и анализом показателя эффективности совместно с антимонопольным ведомством⁵.

КЭП используемые в рамках подпрограммы №1 «Формирование благоприятной инвестиционной среды» в первую очередь опираются на рейтинговые системы и место ФАС в рейтингах в целом, уделяется внимание показателям отражающим долю нарушений антимонопольного законодательства, которые были устранены и показателям отражающим степень прозрачности государственных закупок. Данные показатели также можно отнести к группе показателей непосредственного результата.

Подпрограмма №6 «Повышение эффективности функционирования естественных монополий и иных регулируемых организаций и развитие стимулирующего регулирования», находится в ведении Российского антимонопольного ведомства, данная программа рассчитана на период 2013-2020гг. В рамках данной программы определены следующие КПЭ:

- плавное снижение стоимости подключения для потребителей;
- соответствие темпов роста регулирующийся ведомством цен прогнозам социально-экономического развития РФ;
- соотношение доли решений судов, отменяющих решения антимонопольного ведомства в общем количестве разбирательств, связанных с антимонопольным законодательством.

Анализируя нормативно-правовую базу деятельности Российского антимонопольного ведомства, можно определить три ключевых показателя деятельности, которые чаще всего встречаются среди прочих на разных этапах деятельности органа, причём как отдельных сотрудников, так и структурных и территориальных подразделений, и ведомства в целом:

- доля судебных решений, отменяющих решения Федеральной антимонопольной службы;
- рейтинговые показатели разных уровней, организаций и стран, а также опросы разных групп стейкхолдеров;
- соотношение устранённых субъектами предпринимательства нарушений с общим количеством нарушений антимонопольного законодательства, доля выполненных предписаний из общего количества выданных.

На основании сведений собранных и рассчитанных за прошедший год в форме статистического наблюдения №1-контроль, составляются значения показателей КПЭ ФАС РФ. Показатели за отчётный год сравниваются с показателями за прошлые периоды, в частности за предшествующий анализируемому периоду год. В следствии данной работы ФАС предоставляет закреплённые аргументами ответы по всем закреплённым за ведомством

⁵ 9. Письмо Министерства экономического развития [Электронный ресурс] от 4 апр. 2016 г. № 9473-ИП/6074 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71612818/>

показателям, объясняя причины колебаний стабильности⁶.

К недостаткам сложившейся системы оценки эффективности деятельности можно отнести отсутствие показателей отражающих прямой экономической анализ и устанавливающих необходимую частоту анализа⁷. Также отсутствуют показатели, которые бы отражали механизмы мониторинга состояния конкуренции на основании показателей официальной статистики и экспертных мнений. Такие показатели отражали бы целесообразность государственного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов, закреплялась бы обоснованность вмешательства антимонопольного ведомства в рыночные отношения.

Косвенно, можно найти отражение обоснованности той или иной деятельности антимонопольного ведомства в таком показателе, как «доля судебных решений, отменяющих решения Федеральной антимонопольной службы», так как под сомнение ставится обоснованность принимаемых ведомством решений и качество аргументации, приводимой сотрудниками ведомства и противопоставляемой аргументам субъектов предпринимательства или иных стейкхолдеров, принимающих участие в обжаловании решений принимаемых Федеральной антимонопольной службой России.

Существуют опасения, связанные с неэффективным перераспределением возможностей антимонопольного ведомства с целью увеличения доли КПЭ, которые не имеют весомого воздействия на функционирование рынков и не несут в себе реальных положительных изменений, но являются легкодостижимыми или определяются политической конъюнктурой.

Больше всего распространения антиконкурентные соглашения получили в сфере государственных закупок, закупок в сфере государственного оборонного заказа, и успешно функционируют в других отраслях экономики РФ. В подтверждение данного факта можно привести исследование компании Global Competition Review, которая приводит данные, согласно которым в РФ в год возбуждается больше антимонопольных дел в отношении картелей, чем во всех странах мира вместе взятых [Rating Enforcement..., 2013].

В целом наблюдается практика использования в РФ показателей, которые успешно функционируют в странах с передовой антимонопольной экономикой. Выводы о низкой эффективности тех или иных показателей эффективности, являются несостоятельными, так как они могут пользоваться популярностью и успешно отражать реальное положение дел в других странах. Такие несоответствия можно связать с комплексным влиянием политико-правовых, социально-экономических и институциональных факторов в той или иной стране, под влиянием данных факторов формируются решения и политика ведомства [Байдаров, 2012].

Следует отметить, что в КПЭ ФАС РФ в основном акцентированы на показатели непосредственного результата, но вниманием обделены показатели конечного результата, под которыми понимается непосредственное воздействие на поведение хозяйствующих субъектов. В целях совершенствования системы оценки эффективности деятельности ФАС РФ, предлагается разработать и внедрить в существующую систему КПЭ антимонопольного

⁶ План деятельности Федеральной Антимонопольной Службы России на период 2016-2021 гг. [Электронный ресурс] // Федеральная Антимонопольная Служба. – Электрон. дан. – М., [2018]. – URL: https://fas.gov.ru/ckeditor_assets/attachments/80/plan_deyatelnosti_25_05_2016.pdf (дата обращения: 10.11.2019).

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] от 10 апреля 2014 г. №570-р URL.: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/201411275> (дата обращения 12.11.2019).

ведомства показатели конечного результата. Важно оценивать вклад ведомства в развитие экономики или рост благосостояния. Такая практика успешно используется в США, где КПЭ имеют характеристики конечных результатов и сложны по своей форме [Бондаренко, 2014]. Предлагается внести в систему КПЭ ведомства такие показатели, как: уровень выигрыша потребителей товаров и услуг от предотвращения нарушения законодательства субъектами предпринимательства, уровень выигрыша потребителей товаров и услуг от устранения нарушения законодательства хозяйствующими субъектами.

Заключение

Проанализировав ситуацию сложившуюся в сфере антимонопольного регулирования в РФ, можно сделать следующие выводы: по мнению автора, следует реформировать систему КПЭ антимонопольного ведомства в связи с необходимостью создания системы, отражающей современное развитие институтов предпринимательской деятельности, необходимо создать систему стимулирования сотрудников на достижение положительных эффектов, в результате деятельности которых, изменялось бы состояние конкуренции на рынке.

Библиография

1. Байдаров А. Д. Антимонопольное законодательство в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Право и государство: теории и практика. – 2012. – № 11. – С. 139–143.
2. Бондаренко А. Ю. Антимонопольное регулирование экономики в России, США и странах Европы [Электронный ресурс] // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2014. – № 5. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/05/2325> (дата обращения: 05.11.2019).
3. Григорян Г. А., Григорян А. А. Международный опыт регулирования Лизингового рынка // Лизинг. – 2018. – № 1. – С. 12–16.
4. Новиков В. Минэкономразвития предлагает реформировать ФАС / В. Новиков, Э. Панеях // Ведомости. – 2013. – 22 окт.
5. О системе оценки результативности деятельности территориальных органов ФАС России [Электронный ресурс] : приказ ФАС России от 27 апреля 2017 г. № 576/17 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71577782/>
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 316 : (в ред. от 14 октября 2019 г.) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162191/854091cacc247df1c6774f4f03b0ac1ce496921c/
7. Об утверждении методики оценки результативности деятельности структурных подразделений центрального аппарата ФАС России [Электронный ресурс] : приказ ФАС России от 27 дек. 2011 г. № 906 : (в ред. от 10 июля 2015 г.) URL: <http://base.garant.ru/70153998/a132d24b0308b063914afe570dbbb682/>
8. Паламарчук, А. Антимонопольное законодательство: проблемы и пробелы / А. Паламарчук, М.О. Сайтарлы Н. // Законность. – 2018г. – №9. – с. 35–38.
9. Письмо Министерства экономического развития [Электронный ресурс] от 4 апр. 2016 г. № 9473-ИП/6074 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71612818/>
10. План деятельности Федеральной Антимонопольной Службы России на период 2016–2021 гг. [Электронный ресурс] // Федеральная Антимонопольная Служба. – Электрон. дан. – М., [2018]. – URL: https://fas.gov.ru/ckeditor_assets/attachments/80/plan_deyatelnosti_25_05_2016.pdf (дата обращения: 10.11.2019).
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] от 10 апреля 2014 г. №570-р URL.: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/201411275> (дата обращения 12.11.2019).
12. Rating Enforcement: The annual ranking of the world's top antitrust authorities. – [S. I.]. – 2013. – 5 p. – (Global Competition Review ; Vol. 16, № 6).

Key performance indicators of activities of the FAS of Russia: modern state and ways of development

Daniil A. Korzun

undergraduate,
Tomsk state University,
634050, 36 Lenin av., Tomsk, Russian Federation;
e-mail: korzun@mail.ru

Abstract

In modern Russia, the policy of monopolization of individual companies is clearly expressed and justified by key performance indicators. However, not all indicators reflect the real picture of reality. Within these indicators, there are separate indicators that can lead to an increase in unjustified sanctions taken against alleged violators. Continuing the theme of the shortcomings of the current system, we can also refer to the lack of indicators that reflect the economic analysis of any events or enterprises. Taking into account the above, we can indirectly estimate the activity of the Antimonopoly Agency by the indicator "the share of court decisions that cancel decisions of the Federal Antimonopoly service". In this regard, in order to improve the existing system for evaluating the effectiveness of the FAS of the Russian Federation, it was proposed to develop and implement final result indicators in the existing KPI system. These indicators should reflect the impact of the regulator on the state of competition in the market.

For citation

Korzun D.A. (2019) Klyuchevye pokazateli effektivnosti deyatel'nosti FAS Rossii: sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya [Key performance indicators of FAS Russia: current state and ways of development]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (10A), pp. 569-576. DOI: 10.34670/AR.2020.92.10.070

Keywords

FAS of the Russian Federation, Antimonopoly legislation, key performance indicators, key performance indicators.

References

1. Baydarov A.D. Antimonopoly legislation in Russia and abroad: comparative legal analysis Law and state: theory of law and practice. - 2012. - No. 11. - Yeah. 139 to 143.
2. Bondarenko A. Yu. Antitrust regulation of the economy in Russia, the USA and European countries [electronic resource] Economics and management of innovative technologies. - 2014. - No. 5. - Yeah. version of pechat. publ. - URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/05/2325> (date accessed: 05.11.2019).
3. G Grigoryan. A., Grigoryan a. a. international experience in regulating the leasing market leasing. -2018. - No. 1. - Yeah. 12-16.
4. In Novikov. The Ministry of economic development proposes to reform the FAS / V. Novikov, E. Paneyakh Vedomosti. - 2013. - 22 Oct.
5. About the system for evaluating the performance of territorial bodies of the FAS of Russia [Electronic resource]: order of the FAS of Russia dated April 27, 2017 No. 576/17 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71577782/>
6. bout the approval of the state program of the Russian Federation "economic development and innovative economy" [electronic resource]: resolution of the government of ROS. Federation from 15 APR. 2014. # 316 : (as of October 14,

- 2019) Address:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162191/854091cacc247df1c6774f4f03b0ac1ce496921c/
7. On approval of the methodology for evaluating the performance of structural divisions of the Central office of the FAS of Russia [Electronic resource]: order of the FAS of Russia dated 27 Dec. 2011. No. 906 : (as amended on July 10, 2015) Address: <http://base.garant.ru/70153998/a132d24b0308b063914afe570dbbb682/>
 8. Palamarchuk, A. Antitrust legislation: problems and gaps / A. Palamarchuk, M. O. Saytarly, N. Legality. - 2018 - No. 9. - yeah. 35-38.
 9. Letter from the Ministry of economic development [Electronic resource] dated 4 APR. 2016 no. 9473-IR / 6074 URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71612818/>
 10. Plan of activity of the Federal Antimonopoly Service of Russia for the period 2016-2021. [Electronic resource] Federal Antimonopoly service. - Yeah. dan. - Yeah., [2018]. - URL: https://fas.gov.ru/ckeditor_assets/attachments/80/plan_deyatelnosti_25_05_2016.pdf (accessed 10.11.2019).
 11. Order of the Government of the Russian Federation [Electronic resource] dated April 10, 2014 No. 570-URL URL.: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/201411275> (12.11.2019).
 12. Rating Enforcement: The annual ranking of the world's top antitrust authorities. – [S. 1.]. – 2013. – 5 p. – (Global Competition Review ; Vol. 16, № 6).