УДК 332.1

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РОССИИ

Игошина Д.Р.

Владимирский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Владимир, e-mail: kachinceva.dr@mail.ru

Представлен краткий обзор процесса формирования системы антимонопольных органов в Российской Федерации, которая сложилась в настоящее время. Процесс трансформации антимонопольных регуляторов длится уже более 25 лет. Как любая система, совокупность антимонопольных органов подвержена влиянию различных внешних и внутренних факторов, что обуславливает необходимость ее изменения. Однако ввиду той важной роли, которую выполняют антимонопольные регуляторы в экономике любой страны, их реформирование должно быть оправданным и продуманным. В конечном итоге трансформация системы антимонопольных органов должна вести к росту эффективности функционирования как самих антимонопольных регуляторов, так и товарных рынков. Начиная с 1990 года система антимонопольных органов претерпела не одно изменение: появлялись новые антимонопольные органы, затем они объединялись в один регулятор. История антимонопольных органов в России началась с одного антимонопольного органа – ГКАП России и через 25 лет пришла также к одному антимонопольному органу – ФАС России. Самый главный вопрос, который встает после упразднения ФСТ России летом 2015 года, справится ли ФАС России с возложенными на нее функциями по реализации антимонопольной политики и тарифному регулированию.

Ключевые слова: антимонопольные органы, Федеральная антимонопольная служба России

REFORMING OF ANTIMONOPOLY AUTHORITY SYSTEM IN RUSSIA

Igoshina D.R.

The Russian Presidential Academy of national economy and public administration in Vladimir region, Vladimir, e-mail: kachinceva.dr@mail.ru

A brief overview of the process of formation of the system of antimonopoly authorities in the Russian Federation, which has developed now. The transformation of antitrust regulators last for more than 25 years. Like any system, a set of anti-monopoly bodies affected by various external and internal factors, which leads to the need to change. However, in view of the important role the antitrust regulators in any economy, reforming them should be reasonable and thoughtful. Ultimately, the transformation of the system of antimonopoly bodies should lead to an increase of efficiency of functioning, both the antitrust regulators and commodity markets. Since 1990, the system of antimonopoly bodies undergoes no change: there were new antitrust agencies, and then they were combined into one regulator. The history of antitrust authorities in Russia began with a competition authority – GCAP Russia and in 25 years came just one competition authority – the Federal Antimonopoly Service of Russia. Is the FAS Russia copes with the responsibilities entrusted to it on the implementation of anti-monopoly policy and tariff regulation – the main question that arises after the abolition of the FTS of Russia in the summer of 2015.

Keywords: antitrust authorities, Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation

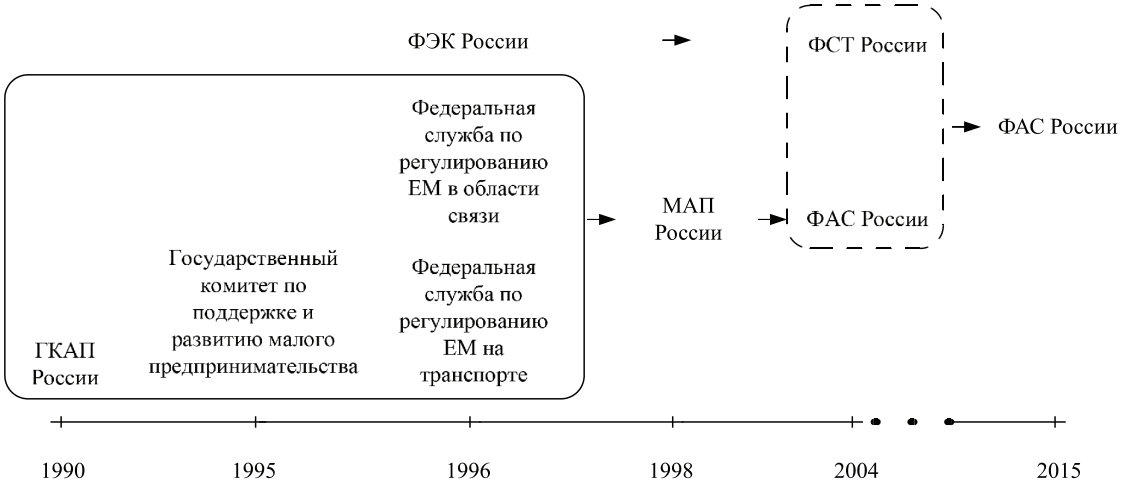
Процесс функционирования свободного рыночного механизма подвергается сбоям. В литературе эти сбои получили название провалов рынка. Одним из классических сбоев является появление монополий. И речь не только о естественных монополиях. Любой хозяйствующий субъект хочет защитить себя и поэтому стремится избавиться от конкурентов. Чем больших размеров достигает хозяйствующий субъект, чем больше его доля на рынке, тем больше власти сосредотачивается в его «руках». Появление монополии является прямым следствием функционирования свободного рыночного механизма. Антимонопольная политика государства призвана предотвратить переход рынка к монополии для предотвращения негативных последствий существования монополий. Реализация антимонопольной политики возложена на антимонопольные органы.

В части 2 статьи 34 Конституции РФ провозглашен запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности – одна из основ конституционного строя России. При этом существуют так называемые легальные монополии (государственные и естественные).

В Российской Федерации, как и в других странах, ввиду особых условий функционирования естественных монополий и их значимости для национальной экономики, такие структуры взяты под особый государственный контроль. И так же как, во всем мире, в настоящее время в центре внимания находится реформирование отраслей естественных монополий с целью повышения эффективности их деятельности. Вместе с их реформированием происходят изменения в деятельности регулирующих органов.

Российское антимонопольное законодательство начало формироваться с момента появления суверенного государства Российская Федерация, вместе с формированием рыночного пространства молодого государства. Следом за разработкой законов, регулирующих деятельность монополий (в том числе и естественных), появляется система государственных антимонопольных органов.

Процесс становления оптимальной системы антимонопольных органов в России длится более 25 лет и не завершен в настоящее время (рисунок).



Процесс реформирования системы антимонопольных органов в России: ГКАП России – Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур; ФЭК России – Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации; МАП России – Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; ФАС России – Федеральная антимонопольная служба России; ФСТ России – Федеральная служба по тарифам России

Октябрь 1990 г. – сформирован первый антимонопольный орган – Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП России).

1995 г. – Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства.

1996 г. – учреждены Федеральная служба РФ по регулированию естественных монополий в области связи и Федеральная служба РФ по регулированию естественных монополий на транспорте.

1996 г. – утверждено положение о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации (ФЭК).

Сентябрь 1998 г. – все существовавшие антимонопольные органы упразднены, образовано Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России). МАП России были переданы функции упраздненных органов, кроме Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации, которая продолжила свою работу.

В 2004 году система антимонопольных органов РФ подверглась коренным преобразованиям: упразднение МАП России и создание Федеральной и антимонопольной службы РФ (ФАС России), а также создание Федеральной службы по тарифам РФ (ФСТ России) на базе упраздненной ФЭК России.

ФАС России – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, основными функциями которого является принятие нормативных правовых актов и контроль за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках и рынках, на которых конкуренция невозможна (естественные монополии). Кроме того, Федеральная антимонопольная служба контролирует осуществление иностранных инвестиций в хозяйственные общества, которые имеют стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд [1].

ФСТ России – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов)

на товары (услуги) и контролирующий их применение. Кроме того, ФСТ России осуществляет регулирование естественных монополий посредством определения цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий [2].

Кроме того, органы антимонопольного регулирования имеют право на создание территориальных органов, необходимых для выполнения своих функций. ФАС России имеет управление в каждом субъекте РФ. ФСТ России не имела своих территориальных органов, однако на официальном сайте ФСТ России представлен перечень региональных регулирующих цены и тарифы органов в субъектах РФ. В этом проявляется структурное несоответствие в системе антимонопольных органов. Региональные регулирующие цены и тарифы на услуги монополий органы подчиняются в своей деятельности администрации соответствующего субъекта РФ.

Территориальные органы ФАС России осуществляют анализ и проводят учет выявленных нарушений антимонопольного законодательства и принятых по ним мер. Эти органы имеют право рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимать по ним решения и давать обязательные для исполнения предписания хозяйствующим субъектам (в том числе и субъектам естественных монополий). В компетенцию территориальных органов ФАС России входит принятие решений о включении/исключении организации в реестр/из реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35 %, в который попадали и естественные монополии.

Основными задачами региональных органов, регулирующих цены и тарифы, являются:

– установление подлежащих государственному регулированию цен/тарифов на товары/услуги естественных монополий региона;

– соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей товаров/услуг естественных монополий;

– создание экономических стимулов обеспечения роста энергетической эффективности систем тепло- и электроснабжения и использования энергосберегающих технологий в процессах использования тепловой энергии и электрической энергии;

– ведение реестра субъектов естественных монополий в регионе.

Такая система антимонопольных органов функционировала на протяжении 11 лет. Однако сложившаяся структура антимонопольных органов не являлась совершенной, особенно в вопросах регулирования естественных монополий. Подобное разделение полномочий между антимонопольными органами предопределило снижение эффективности их деятельности в области регулирования естественных монополий. В частности, методы регулирования естественных монополий были сведены к исключительно тарифным. Кроме обозначенного структурного несоответствия, в системе антимонопольных органов выявлены дублирование функций и перекладывание полномочий, что ведет к снижению эффективности работы антимонопольных регуляторов и увеличению дополнительного бремени административного контроля [4]. Дублирование функций между антимонопольными органами привело, например, к появлению трех разнящихся по своему качественному и количественному составу реестров субъектов естественных монополий на региональном уровне [3]. Важно отметить, что ФАС России и ФСТ России на протяжении всех 11 лет боролись за расширение своих полномочий: то ФСТ России разрабатывала предложения о слиянии двух с учетом своих интересов, то наоборот.

В июле 2015 года ФСТ России была упразднена указом Президента Российской Федерации № 373 от 21 июля 2015 года, и ее функции были переданы ФАС России. Упразднение ФСТ России состоялось в целях совершенствования государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования, а также оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти.

В настоящее время все вопросы, связанные с уровнем экономической концентрации на товарных рынках, контролем над деятельностью естественных монополий и их тарифным регулированием, переданы в ведение ФАС России. Вопрос, насколько это объединение повлияет на изменение эффективности антимонопольного регулирования, остается открытым.

С одной стороны, объединение ФАС России и ФСТ России позволяет устранить дублирование функций между этими службами. Однако объединение произошло только на федеральном уровне. Как отмечалось выше, у ФСТ России нет территориальных органов. Региональные органы, регулирующие цены и тарифы, не подчинялись ФСТ России. Поэтому дублирование функций устранено только на федеральном уровне, на региональном уровне ситуация осталась неизменной.

С другой стороны, возникает не менее важный вопрос, сохранит ли ФАС России прежний уровень эффективности своей деятельности в связи с новыми полномочиями и обязанностями. Согласно отчету, публикуемому Global Competition Review [4], ФАС

России является самой активной антимонопольной службой в мире. Так, в 2013 году ФАС России проверила более 4 тысяч сделок по слияниям, что составляет примерно 1/3 всех проверок в мире, возбудила более 2,5 тысяч дел по злоупотреблению доминирующим положением, что достигает 80% таких дел в мире, и вынесла 148 решений по картелям. Более подробная информация о деятельности ФАС России в рамках контроля за соблюдением действующего законодательства в сферах ее ответственности в 2013 году представлена в таблице [5].

Сведения о принятых ФАС России мерах по реализации антимонопольной политики в РФ В 2013 году

Наименование показателя	Количество
Рассмотрено заявление о нарушении антимонопольного законодательства	29912
Возбуждено дел о нарушении антимонопольного законодательства	10028
Принято решений о наличии нарушения антимонопольного законодательства	8005
Выдано предписаний	5888
Выдано предупреждений	1759
Выдано предостережений	56
Подано заявлений о нарушении законодательства о рекламе	11716
Возбуждено дел о нарушении законодательства о рекламе	5612
Выдано постановлений о наложении штрафа в подконтрольных сферах деятельности	25181
Исполнено постановлений о наложении штрафов в подконтрольных сферах деятельности	18954
Рассмотрено нормативных правовых или ненормативных актов в рамках контроля их соответствия антимонопольному законодательству	344030
Выявлено нормативных правовых или ненормативных актов, нарушающих антимонопольное законодательство	3523

Так, например, только заявлений о нарушении антимонопольного законодательства сотрудники ФАС России рассмотрели почти 30 тысяч, решений о нарушении закона о защите конкуренции вынесли более 8 тысяч. Если сравнить с ЕС, то в среднем ФАС России рассматривает дела быстрее в 9 раз, чем аналогичные службы в Европе. Экономический анализ в случаях с естественными монополиями или вообще не проводится, или проводится согласно порядку оценки состояния конкуренции на товарном рынке.

Еще в 2014 году аналитики Global Competition Review подвергали сомнению глубину экономического анализа о состоянии конкуренции на товарных рынках, проводимого ФАС России, из-за огромной нагрузки на служащих антимонопольного регулятора. Причиной такой нагрузки эксперты обозначили довольно широкую сферу полномочий ФАС России в сравнении с аналогичными службами в других странах. Более трети судебных дел возбуждается и рассматривается ФАС России против представителей малого и среднего бизнеса, которые, казалось бы, не являются угрозой конкуренции. Однако не следует забывать о территориальных особенностях России и проблемах появления локальных монополий, которые могут быть так же опасны для состояния конкуренции, как и крупные корпорации.

В середине 2015 года на ФАС России были возложены еще и функции ФСТ России. Это привело к росту нагрузки на сотрудников ФАС России и обязательно должно отразиться на эффективности деятельности всей службы.

Следует отметить, что структура самого ФАС России в связи с этими преобразованиями становится более сложной. Внутри Службы в конце 2015 года создан Методический совет по тарифному регулированию, на который возложены функции по определению порядка расчетов тарифов на товары и услуги естественных монополий. В рамках этого совета будет создана рабочая группа по методологии и принципам учета расходов на заработанную плату в рамках процедур тарифообразования [6].

Для того чтобы разгрузить ФАС России и ее территориальные органы, все дела физических лиц будут переданы в ведение соответствующих органов начиная с середины 2015 года. Например, по всем вопросам, связанным с коммунальными услугами, физическим лицам следует обращаться в Государственную жилищную инспекцию, по вопросам, связанным с ущемлением прав и интересов потребителей – в Роспотребнадзор.

Таким образом, процесс реформирования антимонопольных органов продолжается в настоящее время. Поиск оптимальной

структуры антимонопольных органов не закончен. Основным направлением трансформации антимонопольных органов, как на федеральном, так и на региональном уровнях, будут различные способы разгрузить ФАС России и ее территориальные органы. Нерешенным остается вопрос с региональными регулирующими цены и тарифы органами: насколько их функционирование оправдано и необходимо после упразднения ФСТ России. Построение оптимальной системы антимонопольных органов – одно из условий роста эффективности функционирования антимонопольных регуляторов, что в свою очередь сказывается на эффективности работы отдельных предприятий и рынков.

Список литературы

1. Игошина Д.Р. Причины низкой эффективности государственных органов, регулирующих естественные монополии // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 2(55). – С. 146–148.

2. Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной антимонопольной службы за 2013 год [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=1831 (дата обращения: 13.03.2016).

3. Кашинцева, Д.Р. Краткая характеристика полномочий органов регулирования естественных монополий // Региональная экономика: теория, проблемы, практика материалы VII международной научно-практической конференции / под общ. ред. О.Б. Дигилиной и Е.А. Плеханова. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2014. – С. 302–309.

4. Официальный сайт Global Competition Review [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: http://globalcompetitionreview.com (дата обращения: 06.04.2016).

5. Российская Федерация. Постановления. Постановление об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе № 331 // Консультант плюс. – 2004. – 30 июня.

6. Российская Федерация. Постановления. Постановление об утверждении положения о Федеральной службе по тарифам № 332 // Консультант плюс. – 2004. – 30 июня.

7. Состоялось очередное заседание Методического совета по тарифному регулированию [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=45240 (дата обращения: 06.04.2016).

References

1. Igoshina D.R. Prichiny nizkoj jeffektivnosti gosudarstvennyh organov, regulirujushhih estestvennye monopolii // Jekonomika i predprinimatelstvo. 2015. no. 2(55). pp. 146–148.

2. Itogovyj doklad o rezultatah i osnovnyh napravlenijah dejatelnosti Federalnoj antimonopolnoj sluzhby za 2013 god [Jelektronnyj resurs]. 2014. Rezhim dostupa: http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=1831 (data obrashhenija: 13.03.2016).

3. Kashinceva, D.R. Kratkaja harakteristika polnomochij organov regulirovanija estestvennyh monopolij // Regionalnaja jekonomika: teorija, problemy, praktika materialy VII mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii / pod obshh. red. O.B. Digilinoj i E.A. Plehanova. Vladimir: Vladimirskij filial RANHiGS, 2014. pp. 302–309.

4. Oficialnyj sajt Global Competition Review [Jelektronnyj resurs]. 2016. Rezhim dostupa: http://globalcompetitionreview.com (data obrashhenija: 06.04.2016).

5. Rossijskaja Federacija. Postanovlenija. Postanovlenie ob utverzhdenii polozhenija o Federalnoj antimonopolnoj sluzhbe no. 331 // Konsultant pljus. 2004. 30 ijunja.

6. Rossijskaja Federacija. Postanovlenija. Postanovlenie ob utverzhdenii polozhenija o Federalnoj sluzhbe po tarifam no. 332 // Konsultant pljus. 2004. 30 ijunja.

7. Sostojalos ocherednoe zasedanie Metodicheskogo soveta po tarifnomu regulirovaniju [Jelektronnyj resurs]. 2016. Rezhim dostupa: http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=45240 (data obrashhenija: 06.04.2016).