

УДК 338.242

*Т. А. Барчукова*ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Уральский филиал, Челябинск, e-mail: avdeeva1306@mail.ru

РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТОВ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Ключевые слова: реформа контрольно-надзорной деятельности, сфера недобросовестной конкуренции, профилактика нарушений, антимонопольный комплаенс.

Реализация реформы контрольно-надзорной деятельности является важным фактором как развития российской экономики, так и государственного управления экономической сферой. Свобода конкуренции стимулирует наиболее эффективное развитие рыночных отношений, формирование новых способов производства, что приводит к повышению конкурентоспособности товаров, расширению потребительского выбора. Анализ реализации реформы на региональном уровне позволяет выделить реальные проблемы и сформулировать рекомендации по их устранению. В работе, на основе анализа контрольной деятельности УФАС России по Челябинской области, предложен ряд мер по развитию реформы в данной сфере.

*T. A. Barchukova*Financial University under the Government of the Russian Federation Ural branch,
Chelyabinsk, e-mail: avdeeva1306@mail.ru

DEVELOPMENT OF TOOLS FOR THE REFORM OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE FIELD OF UNFAIR COMPETITION

Keywords: reform of control and supervisory activities, sphere of unfair competition, prevention of violations, antimonopoly compliance.

The implementation of the reform of control and supervisory activities is an important factor in both the development of the Russian economy and public administration of the economic sphere. Freedom of competition stimulates the most effective development of market relations, the formation of new ways of production, which leads to increased competitiveness of goods, expansion of consumer choice. An analysis of the implementation of the reform at the regional level allows us to identify real problems and formulate recommendations for their elimination. Based on the analysis of the control activities of the Federal Antimonopoly Service of Russia in the Chelyabinsk region, a number of measures for the development of reform in this area are proposed.

Введение

Свобода конкуренции стимулирует наиболее эффективное развитие рыночных отношений, формирование новых способов производства, что приводит к повышению конкурентоспособности продукции, расширению потребительского выбора. Согласно статье 8 Конституции РФ, в России «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» [1].

Важнейшими элементами системы управления признаны контроль и надзор, играющие существенную роль в прогрессивном развитии экономической сферы

каждого региона, а также и в масштабе всей страны. Обусловлено это тем фактом, что достижение эффективной управленческой деятельности возможно лишь в тех случаях, если исполнение принятого решения своевременно контролируется с целью установления законности и эффективности мер контроля.

Учитывая положения ФЗ от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле...», меры госконтроля необходимо ориентировать на достижение общественно значимых результатов, которые связаны с максимальным снижением риска причинённого ущерба ценностям, охраняемым законом, которые явились следствием нарушений обязательных требований [3].

Реформирование КНД в РФ (далее – реформа КНД) проходит долгий процесс преобразования. Все этапы реформирования направлены на устранение необоснованных и избыточных норм, а также на исключение всех неактуальных нормативно-правовых актов.

Ключевым элементом реформы является использование риск-ориентированного подхода. Суть данного инструмента заключается в том, что «функционирование юр. лиц и индивидуальных предпринимателей относят к конкретной группе риска или определенному классу опасности, от чего будет зависеть интенсивность проведения контрольных мероприятий» [4].

В современный период происходит обширный пересмотр, отмена и изменение законодательных документов, которые негативно влияют на бизнес-климат. Данный процесс получил название «Регуляторная гильотина», который предполагает полный пересмотр предъявляемых к бизнесу обязательных требований, что является третьим направлением в реформе КНД.

В области рекламы утратили силу нормативные документы и их отдельные разделы, часть постановлений Правительства РФ, а также некоторые нормативные документы ФАС России, содержащие в себе обязательные требования, оценивающиеся при осуществлении контрольных действий. Для реализации Постановления Правительства РФ от 10.07.2020 г. № 1015 «в сфере рекламы утратили силу 10 нормативных документов, а также приняты 3 новых.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 14.08.2020 г. № 1217 в данной сфере были отменены 7 законодательных документов.

В ежегодном отчёте Правительства России 23 марта 2023 года «контролёры непривычно для себя начинают приходить на предприятия уже не для проверки, а для разъяснения обязательных требований. Предпринимателям стало легче работать после введения моратория на проверки. В прошлом году отменено 240 тыс. проверок. Это позволило бизнесу сэкономить больше 200 млрд рублей» [8].

Цель исследования на основе результатов анализа реализации реформы КНД сформулировать ряд рекомендаций по развитию данной реформы на примере УФАС по Челябинской области.

Материал и методы исследования

Анализ эффективности механизмов реформы контрольной и надзорной деятельности в сфере рекламы и недобросовестной конкуренции рассмотрим на примере Управления ФАС по Челябинской области (далее – УФАС по Челябинской области).

В настоящее время антимонопольный контроль в 85 субъектах РФ осуществляют 84 территориальных подразделения ФАС России.

Организационно-экономические аспекты деятельности Управления ФАС рассмотрим на примере Отдела контроля торгов и органов власти.

Согласно пункту 5 Протокола заседания Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и основным положениям приоритетных проектов от 19 октября 2016 г. № 8, Антимонопольная служба РФ – участник проекта «Реформа КНД». В соответствии с данным проектом Антимонопольной службой утвержден Паспорт приоритетного проекта «Реформа КНД ФАС России» от 11.05.2017 г. № 624/17.

Для оценки уровня снижения административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и подтверждения действительного ограничения нагрузки на бизнес, рассмотрим показатель «количество проведенных проверок» (по данным Официального сайта ФАС «Управление»).

За указанные период количество проверок на федеральном уровне снизилось на 787618 единиц (на 52,02%). На региональном уровне произошло снижение на 337 784 проверок (на 60,21%). Стоит отметить, что данное снижение обусловлено введением моратория на проверки бизнеса, который был продлен на 2024 год. Анализ динамики показателя показывает, что Челябинская область входит в число «лидеров» среди регионов по данному показателю – на 13 месте.

Общее количество проверок, проведенных в отношении юр. лиц, ИП на федеральном и региональном уровне систематизированы на рисунке 1.

В оценке эффективности реализации реформы КНД важным является показатель «Доля профилактических мероприятий от общего количества контрольно-надзорных мероприятий, проводимых ФАС России» [4].

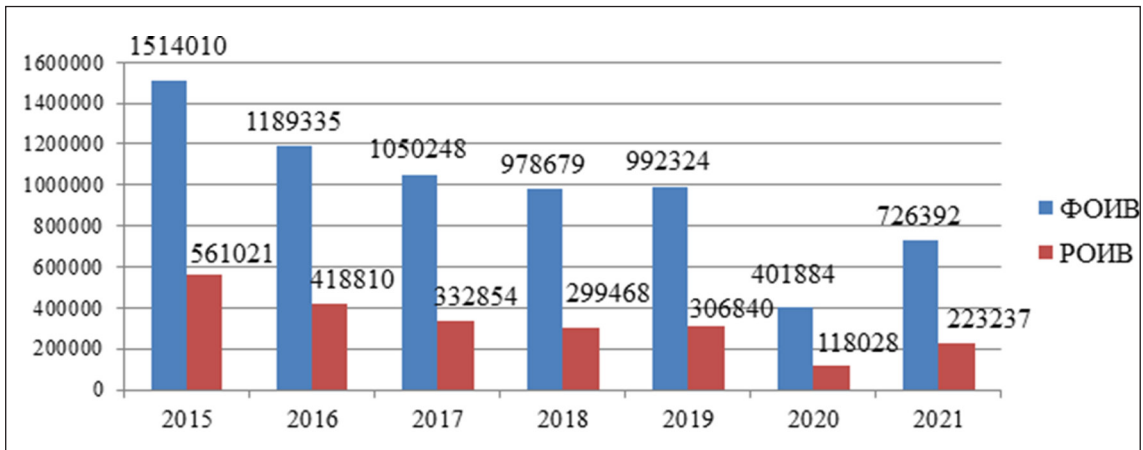


Рис. 1. Динамика показателя «Общее количество проверок, проведенных в отношении юридических лиц, ИП», за 2015-2021 гг.

Территориальные органы ФАС в своей деятельности руководствуются «Программой профилактики...», утвержденной Приказом ФАС России от 20.12.2022 г. № 1011/22. Документом утверждены виды госконтроля, на которые распространяется действие данной Программы. По результатам 2022 года «из 93 запланированных мероприятий было исполнено 81, что составляет 87% от общего числа мероприятий» [6]. Анализ представленных данных позволяет сделать вывод о том, что, по результатам оценки проведенных в 2022 году профилактических мероприятий, достигнут показатель – 4 балла. Плановый показатель результатов проведенных мер по профилактике в 2024 – 2025 гг. – четыре балла» [6].

Отметим, что в период 2021-2023 гг. наблюдается активно развитие института антимонопольного комплаенса – «системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России» [5].

В 2022 году Челябинское Управление ФАС запустило новый проект, направленный на стимулирование и правовую помощь в разработке и внедрении антимонопольного комплаенса крупнейшими хозяйствующими субъектами, имеющими высокие риски нарушений антимонопольного законодательства. Проект направлен на снижение количества нарушений антимонопольного законодательства на территории региона.

Существующая на данный момент система государственного контроля (надзора) обладает рядом недостатков. На примере рассматриваемой службы, отметим, что на заключительном этапе реформы КНД

Управлением ФАС по Челябинской области реализован лишь первый уровень зрелости из четырех, регламентированных указанной системой управления рисками (в соответствии со «Стандартом зрелости»). Управлением ФАС по Челябинской области используется система утвержденных критериев риска (классы опасности) и индикаторов определения к ним подконтрольных субъектов, однако они не являются публично доступными. Отсутствуют «Реестры подконтрольных субъектов» и система поддержания Реестров данных субъектов в актуальном состоянии, что говорит о неготовности данного органа к полноценному применению риск-ориентированного подхода при проведении контрольных мероприятий.

Еще одной важной проблемой мы считаем устаревшую, неэффективную систему показателей оценки качества контроля в программе «Реформа КНД ФАС России» (например, доля профилактических мероприятий от общего количества проведенных контрольных мероприятий, проводимых ФАС России). Учитывая положения п. 7 ст. 30 ФЗ от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О гос. контроле (надзоре)...», установлено, что не допускается установление ключевых показателей форм контроля, которые основаны на «количестве проведенных профилактических мероприятий и мероприятиях по надзору и контролю, количества нарушений, выявленных по результатам проверок, количестве подконтрольных субъектов привлеченных к ответственности, количественных показателях штрафов на подконтрольных субъектов в соответствии с КоАП РФ, региональными законами об административной ответственности» [3].

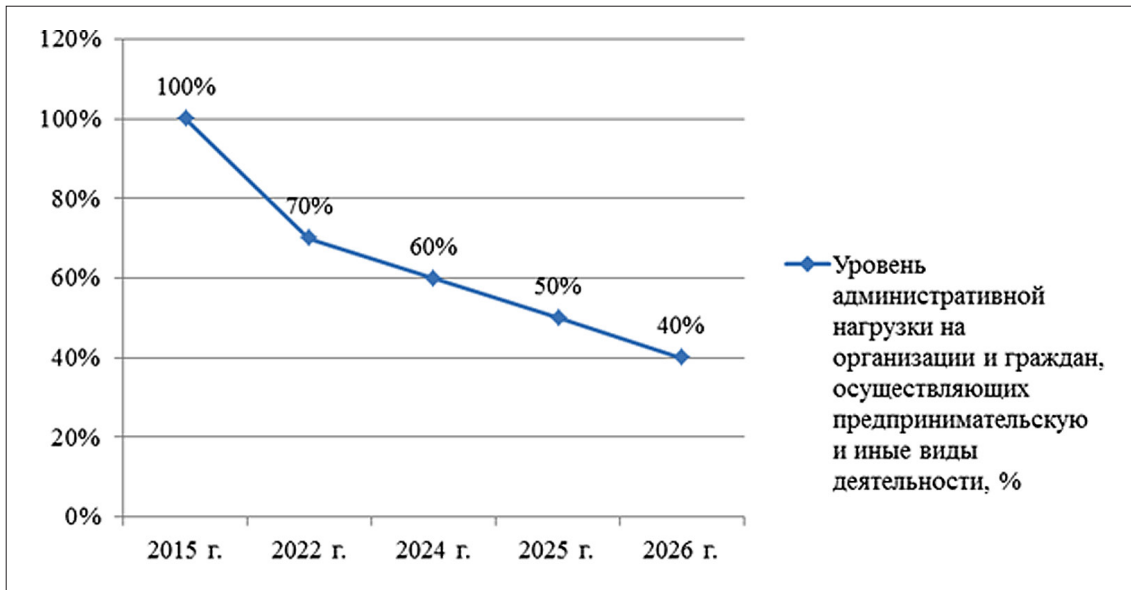


Рис. 2. Экспертный прогноз динамики показателя «Уровень административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности» с 2024 по 2026 г.

Успешная реализация реформы КНД в значительной степени зависит от внедрения процедур мониторинга и оценки её результатов, поэтому серьезной проблемой является отсутствие отчётной документации по итогам реализации «Реформы КНД ФАС России». Данная проблема препятствует достоверной оценке результативности реализуемых мероприятий. Предпосылкой проблемы служит отсутствие Методики расчётов показателей, утверждённых в Паспорте данного проекта.

В большинстве случаев утверждены только наименования показателей и их процентное изменение по годам по отношению к базовому году. Для данных показателей должны быть разработаны методики, о которых упоминается в Паспорте проекта, однако они отсутствуют, что не позволяет оценить эффективность реализуемых мероприятий. Формальное отношение к оценке реализуемых мероприятий реформы КНД снижает эффективность её проведения в целом.

Для полноценного использования рассматриваемого подхода необходимо реализовать показатели «Стандарта зрелости...». Для достижения первого уровня зрелости – следует сформировать «Реестры подконтрольных субъектов», их критерии рисков и показатели отнесения субъектов и разместить данную информацию на Официальном сайте Управления ФАС, а также внедрить

модель поддержки данных Реестров в постоянно обновляемом состоянии. Для реализации второго уровня «необходимо разработать регламент получения объективных сведений, которая позволит производить учёт полученного вреда, определить критерии риска и индикаторы для «динамической модели», зависящих от изменений видов риска» [4]. Для реализации третьего уровня следует «систематически переоценивать риски в зависимости от причиненного ущерба по группам риска, используя при этом массив «больших данных» [4]. Необходимо разработать методики расчётов показателей приоритетного проекта «Реформа КНД ФАС России», и внедрить их в практическую деятельность региональных Управлений ФАС. Например, для показателя «Снижение уровня административной нагрузки на организации и граждан осуществляющих предпринимательскую деятельность» возможно за основу использовать методику индекса «Административное давление», который рассчитывается ежегодно для следующих органов контроля и надзора: Роспотребнадзор, Росприроднадзор, МСЧ, Роструд и др.

Для организации подготовки ежегодной отчётной документации по итогам реализации приоритетного проекта «Реформа КНД ФАС России» необходимо закрепить в локальных нормативно-правовых актах обязательность предоставления отчётной до-

кументации по реализации проекта, а также разработать форму и методику для заполнения данной документации, а также ее размещения на Официальном сайте территориальных отделений ФАС России.

Развитию деятельности региональных отделений ФАС будет способствовать создание раздела «Лучшие практики» реализации приоритетного проекта «Реформа КНД ФАС России» на Официальном сайте службы.

За годы реформы часть показателей оценки качества контроля в Паспорте приоритетного проекта «Реформа КНД ФАС России» (2017 год) потеряла актуальность. Необходимо актуализировать существующую систему показателей, включить показатели, например, доля устраненных нарушений в общем числе выявленных нарушений антимонопольного законодательства; повтор нарушений антимонопольного законодательства.

На рисунке 2 представлен экспертный прогноз динамики показателя «Уровень административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности»

с 2024 по 2026 год, при реализации мероприятий по развитию реформы КНД.

По данным рисунка 2, реализация предлагаемых мероприятий в сфере антимонопольного регулирования позволит к концу 2024 года снизить уровень административной нагрузки на предприятия на 10% от уровня 2022 года, к 2026 году – на 30%.

Заключение

Эффективность государственной контрольной деятельности – это проблема, которая требует постоянного поиска баланса между интересами бизнеса и государственного управления. Она требует постоянного совершенствования и своевременного реагирования на изменения в социальном и экономическом прогрессе.

Новый подход к реализации государственного надзора и контроля, который совершенствуется и претерпевает существенные изменения, должен способствовать повышению уровня безопасности и законности в соответствующих сферах деятельности и снижению избыточного административного давления на бизнес.

Библиографический список

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с изм. 04.10.2022 г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/10103000/#friends> (дата обращения: 15.02.2024).
2. Федеральный закон от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (ред. от 24.06.2023 г.). [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12145525> (дата обращения: 11.02.2024).
3. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 25.12.2023 г.). [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/74449814> (дата обращения: 02.02.2024).
4. Приказ ФАС России от 11.05.2017 г. № 624/17 «Об утверждении Паспорта приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности ФАС России». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71721550> (дата обращения: 02.02.2024).
5. Приказ ФАС России от 27.11.2018 г. № 1646/18 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России (антимонопольном комплаенсе)». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72116560/> (дата обращения: 04.02.2024).
6. Приказ ФАС России от 20.12.2022 г. № 1011/22 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере государственного оборонного заказа, в сферах естественных монополий и в области государственного регулирования цен (тарифов) на 2023 год и плановый период 2024-2025 годов». [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/406636059> (дата обращения: 04.02.2024).
7. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 г. № 12) (ред. от 30.05.2017 г.). [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71682144> (дата обращения: 11.02.2024).
8. Ежегодный отчет Правительства РФ от 23.03.2023 г. Официальный сайт Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru> (дата обращения: 04.02.2024).