

Независимость – характеристика, которой большое внимание уделялось как при создании Федеральной Антимонопольной Службы Российской Федерации (ФАС России), так и при развитии деятельности ведомства вплоть до сегодняшнего дня. Стремление достичь независимости от внешнего давления проявлялось в отношении, прежде всего, институционального и правового положения ФАС, а также внутренней организации работы ведомства, в том числе найма персонала и бюджета ФАС.

## **1. Политическая независимость**

ФАС России осуществляет свою деятельность в условиях, при которых правовые основы, определяющие ее работу, вместе с характеристиками ее институционального положения обеспечивают независимость ведомства от политического влияния.

Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС России) осуществляет свою деятельность в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (URL: <http://www.rg.ru/2012/05/22/struktura-dok.html>), Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. N 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе" (URL: <http://www.rg.ru/2004/07/31/fas-doc.html>), Регламентом Федеральной антимонопольной службы (URL: [http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts\\_50641.html](http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_50641.html)). Круг полномочий Федеральной антимонопольной службы установлен данными нормативно-правовыми актами, а также рядом федеральных

законов<sup>1</sup>, содержащих прямые указания на компетенцию ведомства. ФАС России является единственно ответственным за исполнение данных полномочий органом.

Руководство деятельностью ФАС России осуществляет Правительство Российской Федерации. Федеральная антимонопольная служба в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации. При этом в принятии решений в рамках своей компетенции, установленной российским законодательством, ФАС России является независимым органом.

Отсутствие политического давления на ФАС России обеспечивается тем, что она находится в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации, однако не входит в его состав. С одной стороны, это определяет статус Службы, отличный от статуса федерального министерства, с другой стороны, поскольку в компетенцию ФАС России входит контроль за релевантной деятельностью органов власти, этот факт обеспечивает проведение более независимой политики антимонопольного ведомства при возбуждении дел в отношении органов власти, в первую очередь – федеральных.

У Правительства Российской Федерации отсутствуют инструменты неформального влияния на принятие решений Федеральной антимонопольной службы по ее функциям, в том числе через издания «уведомлений об ожиданиях». Что касается формальных обязательств ФАС России по отношению к Правительству, то они сводятся к предоставлению для сведения ежегодного отчета о деятельности службы, а также проекта положения о Службе, предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников Службы и проекта ежегодного плана и прогнозных показателей деятельности Службы.

Данное институционально-правовое положение, выражающееся в независимости ведомства, представляет собой вызов для Службы, создавая

---

<sup>1</sup> See Federal Laws “*On Protection of Competition*”, “*On Procedures for Foreign Investments in Business Entities of Strategic Importance for Russian National Defence and State Security*”, “*On Contract System in State and Municipal Procurement of Goods, Works and Services*”, “*On Advertisement*”.

вероятность ситуации, в которой деятельность ФАС России может не соответствовать проводимой государственной политике. Однако подотчетность Службы Правительству через вышеприведенные механизмы, включая предоставление ежегодных докладов, позволяют Правительству контролировать соответствие деятельности Службы стратегическим задачам развития экономики страны и деятельности органов власти в процессе стратегического планирования, устанавливаемым Правительством (в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-КЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Так, задачи государственной экономической политики в сфере конкуренции определены в документе «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года», утвержденном в 2015 году.

В соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации (URL: <http://www.rg.ru/2004/06/08/reglament-dok.html>) основные направления деятельности Правительства определяются Председателем Правительства. Правительство Российской Федерации обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в его ведении, контролирует исполнение поручений Президента Российской Федерации, планов и программ государственного развития, издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации.

Кроме того, Правительство Российской Федерации может исполнять функцию решения оперативных вопросов и вопросов, требующих координации множества федеральных органов исполнительной власти путем проведения заседаний.

Все это в совокупности способствует установлению положения, при котором Служба проводит независимую в рамках своих компетенций политику, однако не является изолированной от общегосударственных направлений развития.

Примечательно, что в самом Правительстве выступают за еще большую независимость ФАС России как мегарегулятора, объединяющего в себе полномочия антимонопольного и тарифного контроля. Министр открытого правительства Российской Федерации Михаил Абызов на Юбилейной Коллегии ФАС России 22 сентября 2015 года сказал: «Я надеюсь, что в будущем в

объединённой структуре эти подходы не просто будут реализованы. Моё ожидание на ближайшие 25 лет — чтобы этот мегарегулятор становился всё более и более независимым от иных органов государственной власти. Не должно быть никаких непререкаемых авторитетов. Полная независимость и при этом соблюдение баланса интересов — это то направление, в котором мы должны развивать дальнейшую антимонопольную политику» (URL: <http://open.gov.ru/events/5513926/>).

## 2. Структура ведомства

**Руководство.** Назначение на должность и освобождение от должности руководителя ФАС России не определяется политическими мотивами: не существует связи между назначением руководителя ФАС России и политическим большинством в палатах Федерального Собрания. Назначение руководителя ФАС России осуществляется на неопределенный срок, таким образом, его нахождение в должности не регламентируется политическим циклом: он не оставляет полномочия при смене Президента, Парламента или Правительства.

Нынешний руководитель ФАС России И.Ю. Артемьев занимает свою должность с 2004 года (был назначен на должность распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации Михаила Фрадкова от 10 марта 2004 г. №329-р).

Ограничения, накладываемые на руководителя антимонопольного ведомства, являются общими для всех государственных гражданских служащих Российской Федерации и содержатся в the Federal Law No. 79-FZ “About Public Civil Service of Russian Federation”.

Распоряжение о назначении/освобождении от должности руководителя ФАС России подписывает Председатель Правительства Российской Федерации.

В законодательстве Российской Федерации нет запрета на повторное назначение на должность руководителя федерального органа исполнительной власти, если такое решение примет Правительство Российской Федерации.

**Территориальные органы ФАС России.** ФАС России представляет собой мощный орган антимонопольного контроля с Центральным аппаратом и 84

территориальными управлениями, которые имеют собственные полномочия и компетенцию, определяемые законодательством. Территориальные управления ФАС, так же, как и центральный аппарат, обладают самостоятельностью в принятии решений и не зависят от региональных органов исполнительной власти в формулировании и проведении политики в области конкуренции.

### **3. Институциональное развитие в части независимости**

Начало формирования конкурентного ведомства в России было положено в 1990 году с созданием Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур – центрального органа по проведению антимонопольной политики, и развитию конкуренции. В 1997 г. Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур был преобразован в Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации (ГАК России), из его компетенций были выведены вопросы поддержки малого бизнеса, и в то же время были добавлены полномочия по реструктуризации во всех секторах естественных монополий. В 1998 г. на месте ГАК России и некоторых других ведомств было образовано Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России), которое, в свою очередь, было упразднено в 2004 году с созданием ФАС России.

Начиная с этого момента, российское антимонопольное ведомство перестало входить в состав Правительства, оставшись тем не менее в его непосредственном подчинении. С одной стороны, это понизило статус Службы, с другой стороны, поскольку в компетенцию ФАС России входит контроль за релевантной деятельностью органов власти, этот факт сегодня обеспечивает проведение более независимой политики антимонопольного ведомства при возбуждении дел в отношении органов власти, в первую очередь – федеральных. В качестве примера к данному положению можно привести следующие цифры: в 2015 году ФАС России было осуществлено 552 проверки российских органов власти на предмет соблюдения антимонопольного законодательства; по итогам

проверок 110 должностных лиц и 5 юридических лиц были привлечены к административной ответственности. В 2014 году в связи по тому же вопросу ФАС России было проведено 700 проверок; к административной ответственности было привлечено 80 должностных лиц.

**Расширение полномочий.** Стоит отметить значимое институциональное изменение, произошедшее в структуре ФАС России за последнее время. В 2015 году в Российской Федерации были упразднены Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ) и Федеральная служба по тарифам (ФСТ), и к полномочиям ФАС России были добавлены функции данных органов, включая контроль ценообразования на рынках продукции оборонного назначения, контроль торгов для заключения контрактов на поставку оборонной продукции, а также тарифное регулирование в инфраструктурных и других областях. В результате этих преобразований российское конкурентное ведомство приобрело черты независимого мега-регулятора экономической сферы, осуществляющего, помимо указанных областей, контроль за:

- соблюдением конкурентного законодательства хозяйствующими субъектами и органами власти;
- осуществлением государственных закупок;
- деятельностью естественных монополий;
- соблюдением законодательства о рекламе;
- соблюдением законодательства о торговле;
- осуществлением иностранных инвестиций;
- конкуренцией в сфере защиты интеллектуальной собственности.

Расширение полномочий в рамках одного ведомства обеспечило их синергетический эффект, что привело к более эффективному принятию решений ведомством, поскольку в настоящий момент одни и те же вопросы стали рассматриваться им с разных сторон. В связи с этим решения ФАС получают всё большую легитимность в глазах как судов, так и общественности, что обуславливает сокращение возможностей политических властей влиять на

исполнение решений ФАС России. В этой связи показательна статистика, связанная с успехом обжалования решений антимонопольного органа: в 2015 году в судах были признаны недействительными 40 решений и частично недействительными – 15 решений (на 7446 решений о наличии нарушении, из которых обжаловано 1577). Тогда как еще в 2010 году недействительными в судах были объявлены 106 решений и частично недействительными – 25 решений (на 8415 решений, из которых 1633 были обжалованы). Таким образом, количество «устоявших» дел значительно возросло после расширения полномочий ФАС России.

Кроме этого, на принятие решений в многофункциональном ведомстве стало значительно труднее оказывать влияние извне, что связано с появлением большего числа различных интересов внутри него.

#### **4. Принятие решений руководством**

Федеральную антимонопольную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации. Деятельность руководителя антимонопольного органа поддерживается работой его заместителей (в настоящий момент их число составляет одиннадцать).

Руководитель Федеральной антимонопольной службы несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Службу полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Открытость и коллегиальность в принятии решений осуществляется по нескольким направлениям. При принятии тарифных решений, решения принимаются коллегиально с участием представителей отрасли на заседании Правления ФАС России. При этом обязательным требованием к составу коллегиального органа по тарифным вопросам является включение в него представителей разных ведомств, включая Министерство экономического развития, Министерство энергетики, Министерство транспорта и др. Дата и время заседания Правления анонсируются заранее на официальном сайте ФАС России.

При рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия по рассмотрению дела состоит из сотрудников ФАС России, специализирующихся на различных профильных сферах (в состав всегда включаются юристы, экономисты, представители отраслевого управления, председателем Комиссии, как правило, является один из заместителей руководителя ФАС России). На заседании Комиссии присутствуют все заинтересованные стороны.

Наиболее важные вопросы деятельности Службы выносятся на обсуждение на заседание Президиума ФАС России, коллегиального органа, в заседаниях которого принимают участие заместители руководителя ФАС России, начальники ключевых управлений.

Создание коллегиальных органов осуществляется согласно Федеральному закону от 26.11.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции). Коллегиальные органы изучают и обобщают практику применения антимонопольными органами антимонопольного законодательства и дают разъяснения по вопросам его применения и могут пересматривать решения территориальных органов ФАС России. Решение о создании таких коллегиальных органов, а также их составе и порядке работы принимается руководителем федерального антимонопольного органа.

## **5. Бюджет ведомства**

Финансирование ФАС России осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета. Федеральный бюджет утверждается Президентом Российской Федерации после принятия Государственной Думой и одобрения Советом Федерации. Федеральный бюджет в Российской Федерации утверждается на 3 года, однако, ввиду сложившейся экономической ситуации, на 2016 год бюджет утвержден на 1 год. За формирование бюджета и его исполнение ответственно Правительство Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации.

Бюджет ФАС России ежегодно формируется на основе предельных объемов финансирования, утвержденных Минфином России. При формировании бюджета



учитывается утвержденная штатная численность и нормативные размеры материальных затрат ведомства. Проверки расходования бюджетных средств ФАС России проходят ежегодно. Существенных нарушений в сфере финансово-хозяйственной деятельности за всю историю ФАС России выявлено не было.

Федеральная антимонопольная служба осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций; утверждает структуру и штатное расписание Службы в пределах установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников, смету расходов на содержание Службы в пределах утвержденных на соответствующий период ассигнований, вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по формированию проекта федерального бюджета в части финансового обеспечения деятельности Службы.

## **6. Отношения с Правительством**

Правительство Российской Федерации обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, находящихся в его ведении, контролирует исполнение поручений Президента Российской Федерации, планов и программ государственного развития, издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации, обеспечивая таким образом соответствие проводимой российскими федеральными органами исполнительной власти политики общим направлениям стратегии развития страны.

Решения ФАС России могут быть отменены только в судебном порядке и не подлежат пересмотру других органов, в том числе Правительством Российской Федерации.

## **7. Кадровая политика ведомства**

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 №331 «Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе» Федеральную антимонопольную службу возглавляет руководитель,

назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

Руководитель Службы имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации. Заместители руководителя подчиняются непосредственно руководителю ФАС России.

Помощники (советники) руководителя ФАС России назначаются на должность руководителем ФАС России и подчиняются непосредственно ему. Начальники управлений непосредственно подчиняются заместителю руководителя ФАС России, курирующему вопросы, находящиеся в компетенции Управления.

Квалификационные требования, предъявляемые к руководителю федерального органа исполнительной власти являются общими для всех высших должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, а именно:

- гражданство Российской Федерации;
- высшее образование
- не менее шести лет стажа государственной гражданской службы или не менее семи лет стажа работы по специальности;

Порядок и условия поступления на государственную гражданскую службу в ФАС России основаны на общих принципах законодательства о государственной гражданской службе и осуществляется в соответствии с Федеральным законом (от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о государственной службе)).

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы (высшие должности, главные должности, ведущие должности, старшие должности). Данные квалификационные требования установлены Указом Президента Российской Федерации от 28.09.2005 № 1131 «Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 N 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по

специальности для федеральных государственных гражданских служащих». К примеру, для высших должностей установлено требование к стажу не менее шести лет стажа государственной гражданской службы или не менее семи лет стажа работы по специальности, для старших и младших должностей такие требования отсутствуют.

Кроме того, в число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Отбор сотрудников осуществляется на конкурсной основе (конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов и их соответствие, установленным квалификационным требованиям к должности).

В целях проведения конкурсов на замещение вакантных должностей в ФАС России на постоянной основе функционирует Конкурсная комиссия (Приказ ФАС России от 29.07.2011 № 552). В состав конкурсной комиссии входят заместители руководителя ФАС России, представители Управления государственной службы ФАС России, Правового управления ФАС России, представитель структурного подразделения ФАС России, в котором проводится конкурс, а также независимые эксперты, принимающие участие в работе конкурсной комиссии. Состав конкурсной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения. На конкурсную комиссию возлагается оценка профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности, их соответствие квалификационным требованиям к этой должности.

Кроме того, ФАС России на конкурсной основе формирует кадровый резерв. В случае, если гражданин желает поступить на государственную гражданскую службу в ФАС России, но в данный момент вакансии отсутствуют, он имеет право подать документы на включение его кандидатуры в состав кадрового

резерва на замещение определенной должности. Кандидаты для включения в Кадровый резерв утверждаются Конкурсной комиссией.

Для сотрудников, пришедших на государственную службу в ФАС России устанавливается испытательный срок от 3 месяцев до 1 года.

Информация о наличии вакансий, требованиях, порядке и условиях поступления на государственную гражданскую службу публикуется на официальном сайте ФАС России (URL: <http://fas.gov.ru/civil-service/competitions/>).

Правительство Российской Федерации в отдельных случаях разрабатывает и утверждает нормативно-правовую базу для процесса замещения должностей государственной гражданской службы, однако непосредственного отношения к найму сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в частности, ФАС России, не имеет.

В соответствии с Законом о государственной службе гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

10) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

11) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований;

12) непредставления сведений.