

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА РАБОТЫ СУДЕЙ В КОНТЕКСТЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ¹

Сидорова Е.Е.²

Аннотация

Для России как для страны с переходным этапом институционального развития вопрос оценки качества института судебного контроля норм государственной политики особенно актуален. В статье анализируются параметры качества судебных решений на примере антимонопольных дел с позиций международной практики и российской специфики. На основании уникальной базы данных арбитражных дел в отношении решений о нарушении антимонопольного законодательства проведен анализ основных закономерностей, определяющих степень качества выносимых решений со стороны судей. Параметр качества решений обусловлен минимизацией ошибок правоприменения и определяется такими индикаторами, как факт апелляции; соответствие решений судов первой и вышестоящих инстанций; а также совокупное число инстанций, рассматривающих дело, как индикатор качества рассмотрения дела во всей судебной системе. Среди факторов, оказывающих влияние на качество, особое внимание уделено следующим параметрам: индивидуальные характеристики судей, комплексность требуемого подхода к анализу потенциального нарушения и оспариваемые санкции. Показано, что специализированный опыт судьи в рассмотрении дел определенного типа оказывает наиболее интенсивное влияние на принятие решения, которое не будет впоследствии отменено судами вышестоящих инстанций.

Ключевые слова: экономический анализ права; антимонопольное законодательство; правоприменение; принятие судебных решений.

¹ В статье использованы результаты работы по проекту «Стандарты доказательства в расследовании нарушений конкурентного законодательства в странах БРИКС», выполненной в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2019 г.

² Сидорова Елена Евгеньевна – аспирант и младший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ). Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: esidorova@hse.ru

Введение

Качество судебных решений является важным фактором совершенствования государственного управления. Применение законодательства в административной модели предполагает, что решение органа исполнительной власти может быть оспорено. В итоге судебная система оказывает значимое влияние на административное правоприменение, являясь важнейшей частью институциональной среды.

Изменение российского законодательства в отношении норм административного контроля естественным образом отражается на функционировании национальной судебной системы. В первую очередь, это касается толкования и практического применения законодательных норм со стороны судебной системы, предопределяющих дальнейшее развитие системы правового регулирования.

Судья принимает итоговое решение, которое впоследствии может быть пересмотрено в вышестоящей инстанции. Судья выступает тем агентом процесса экономического разбирательства, решение которого представляет результат взаимодействия всех сторон судебного процесса в контексте текущего толкования норм права и отражения степени эффективности применения законодательства.

Исследования показывают, что принятие решения судьей в каждом отдельном случае зависит от множества факторов, находящихся за пределами исключительно правовых норм, включая карьерные стимулы судьи и индивидуальные характеристики сторон судебного разбирательства.

Этот вопрос особенно актуален в России, для которой характерны значительные изменения в еще не сформированной окончательно институциональной среде. Решения ФАС России находятся в центре внимания автора статьи по нескольким причинам. Во-первых, Россия – страна, в относительно недавнем времени пережившая радикальные изменения правовых норм, в том числе касающихся судебных разбирательств между административными органами, компаниями и физическими лицами, которых затрагивает предмет спора. Во-вторых, сохраняется объем экспертной критики по поводу выносимых решений (Trochev, 2012). В-третьих, в России, как и в европейских странах, регулирующий конкуренцию орган одновременно выполняет две функции: расследует предполагаемые нарушения антимонопольного законодательства и принимает решения о нарушении.

Цель статьи – проанализировать основные факторы, оказывающие влияние на качество принятия решений в российских арбитражных судах в отношении заявлений об отмене административных решений о нарушении антимонопольного законодательства.

Автором представлены обзор зарубежных исследований по оценке эффективности судебных процессов в отношении антимонопольного правоприменения, анализ российского контекста вынесения судебных решений по антимонопольным делам и исследования российских судов. Также рассмотрены ключевые моменты, определяющие качество судебных решений в отношении антимонопольных дел, на основе статистических данных

и факторы, влияющие на качество судебных заключений в отношении оспаривания решений административных органов в арбитражных судах на примере дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Вынесение судебных решений: обзор исследований

Непосредственно организация судебной власти оказывает значимое влияние на ее результативность. Экономическая теория предполагает, что:

- в качестве главного критерия качества правоприменительной деятельности (quality of enforcement) принимается минимизация правовых ошибок I и II рода при заданном уровне затрат на систему правоприменения – или, напротив, минимизация затрат на правоприменение при заданном уровне ошибок I и II рода (см.: Shavell, 2006, 2010; Daughety & Reinganum, 2000; Levy, 2005);
- центральная экономическая постановка в анализе эффективности судебной системы в государственной политике и стимулов участников судебного процесса – максимизация результата, измеряемого в виде установленных показателей эффективности, при заданных ресурсах (см: Baker & Mezzetti, 2012; Baye & Wright, 2011), определяемых как особенности институциональной среды, профессиональные компетенции судей, временные ограничения рассмотрения дел и т.д.;
- эффективность судебной власти в указанном смысле зависит не только от ресурсов (образование судей, качество законов), но и от организации судебной власти (Carree et al., 2010; Dmitrova-Grajzl, 2012; Volkov & Dzmitryeva, 2015). Неслучайно сама организация судебной власти – предмет важных реформ, в том числе и в России (объединение Верховного и Высшего арбитражного суда, изменение порядка формирования стандартов доказывания и т.д.);
- важным аспектом организации судебной власти является *специализация судов* в рассмотрении дел в отношении решений о нарушении определенного типа законодательства (см.: Baye & Wright, 2011). На практике недостаток специализации судов приводит к риску юридических ошибок в выносимых решениях.

Сегодня изучение процесса принятия решений административными органами власти в судебной системе происходит по нескольким направлениям.

В рамках первого направления анализируется *качество применения экономического анализа* при вынесении решений административных органов власти. В частности, антимонопольное законодательство – та отрасль права, где экономический анализ в большей степени оправдан. Антимонопольные дела могут быть классифицированы как «сложные» с методологической точки зрения, поскольку предполагают высокий уровень компетенций в области экономического анализа со стороны регулирующих органов при оценке стандартов доказывания. В большинстве случаев рассматривается влияние экономического анализа на исход судебных (антимонопольных) решений. Отметим, что экономический подход достаточно распространен в институционально развитых судебных системах. Такой подход

вызван необходимостью количественной оценки экономического ущерба вследствие нарушения антимонопольного законодательства и ограничения конкуренции. В результате произошло интенсивное развитие законодательных норм и рост спроса на экономический анализ как один из важнейших частей стандартов доказывания в судебной практике (см. об этом: Garoupa, Ginsburg, 2009).

Исследования по вопросам государственного регулирования и/или вынесения судебных решений также доказывают, что применение экономических расчетов как элемента стандартов доказывания зависит от следующих факторов: доступность судебных ресурсов или ресурсов антимонопольного органа; отношение сторон разбирательства к риску; восприятие сторонами вероятности успеха; репутационные внешние эффекты сторон (см.: Rubinfeld, 2014). Кроме того, на стимулы участников процесса может влиять правовая система (см.: Perloff, Rubinfeld, 1988).

Теме того, как экономический анализ в процессе принятия судебных решений отражается на росте компетенции судей в результате накопления ими опыта рассмотрения стандартов доказывания соответствующего типа, посвящена работа М.Р. Байа и Дж.Д. Райта (Baye, Wright, 2011). Авторы анализируют американские судебные процессы, изучая влияние сложности требуемой в судебном разбирательстве экономической задачи при вынесении решения. «Сложность» экономического анализа определяется необходимостью проведения компетентной экономической оценки с применением такого инструментария, как эконометрика, экспертные оценки, статистические данные, экономический анализ и т.д. Зависимыми переменными, определяющими качество судебного решения, у них выступают два показателя: (1) *отмена решения суда первой инстанции в суде вышестоящей инстанции* (как правило, суды вышестоящих в значительной степени более компетентны и включают кадры, обладающие специализацией по делам определенного типа) и (2) *отказ арбитражными судами вышестоящих инстанций от рассмотрения апелляции на решение суда первой инстанции*. Это означает высокое качество принятого решения судом первой инстанции. Результат анализа показывает, что дела, требующие более «сложного» подхода, обжалуются в судах вышестоящей инстанции чаще. В то же время судьи, обладающие компетенциями проведения экономического анализа, показывают статистически значимую меньшую вероятность обжалования решений, демонстрируя более высокое качество принимаемых решений.

Второе направление исследований рассматриваемой проблемы нацелено на анализ *стимулов сторон в судебном процессе*. Здесь в центре внимания – сам процесс принятия судебного решения и исхода судебного разбирательства.

Некоторые эмпирические исследования, внесшие значимый вклад в рассматриваемую проблему, посвящены анализу исхода судебного разбирательства с применением стохастической модели поведения участников процесса (см.: Fournier, Zuehlke, 1989; Perloff et al., 1996). Исследования антимонопольного разбирательства некоторых ученых показали, (1) что вероятность успеха истца в антимонопольном процессе в особенности зависит

от юрисдикции, антимонопольного законодательства, размера фирмы и отрасли и (2) что репутация важна, однако не играет решающей роли в исходе дела, в то время как степень неприятия риска оказывает серьезное влияние на стимулы сторон (см.: Perloff et al., 1996).

Третья группа исследований посвящена изучению факторов, влияющих на *вероятность обжалования решения* и результаты процедур оспаривания, т. е. на *окончательное судебное решение, вступившее в силу*.

С теоретической точки зрения, реализация процесса обжалования мотивирована двумя основными целями (см. об этом: Shavell, 2006; 2010; Daughety & Reinganum, 2000; Levy, 2005). Во-первых, сам процесс обжалования решений направлен на устранение или уменьшение числа юридических ошибок I (наказание невиновных) и II (ненаказание виновных) рода. Во-вторых, обжалования способствуют совершенствованию действующего законодательства путем предоставления сигналов законодательной власти об эффективности существующих законов и правил, иллюстрируя частоту конфликтных ситуаций по определенным типам решений о нарушении законодательства.

В одной из эмпирических работ рассматривается выборка из 467 фирм за период 2000–2012 гг., в отношении которых вынесены решения о нарушении антимонопольного законодательства в части создания картельных соглашений. Эти дела впоследствии были рассмотрены Европейским судом (см.: Hüscherlath, Smuda, 2014). Обнаружено, что в значительной степени вероятность обжалования обуславливается стимулами компании в доказывании своей позиции в суде и ее финансовым состоянием. В частности, чтобы избежать получения штрафа, который оказывает серьезное влияние на деятельность компании, вероятность обжалования неудовлетворительного для компании решения суда первой инстанции будет высока. На аналогичных данных показано, что на вероятность обжалования решения влияют и такие факторы, как длительность рассмотрения решения (прокси-переменная стимулов сторон разбирательства) и число участников судебного разбирательства как параметр возможных усилий сторон (см.: Carree et al., 2010). Не последним фактором, влияющим на результат судебного решения, исследователи считают репутацию хозяйствующих субъектов. Чтобы сохранить репутацию в деловой среде, крупные предприятия имеют достаточно стимулов для обжалования решения суда первой инстанции. Поводами для обжалования становятся чаще всего недостаточная степень аргументации сторон: низкое качество приводимых стандартов доказывания со стороны регулирующего органа, а также процессуальные нарушения – методологические ошибки проведения расследования, отраженные впоследствии в стандартах доказывания (см.: Voigt, 2006).

Указанные исследования описывают достаточно широкий набор факторов, определяющих качество вынесения судебных решений по антимонопольным делам. Однако эффекты, связанные с ролью судебной системы и применением стандартов доказывания по антимонопольным делам в странах с развивающимися институтами, к которым относится и Россия, остаются по-прежнему недостаточно изученными.

Вынесение судебных решений по заявлениям об отмене решения административных органов власти: российский контекст

Российские арбитражные суды в настоящее время являются отдельной структурой судебных органов всей системы судебной власти. В отличие от остальных судов, арбитражные суды рассматривают споры между юридическими лицами, а также обжалования юридическими лицами решений государственных органов, в том числе антимонопольного органа. Модель административного правоприменения в России в соответствии с классификацией М. Азимова (Asimow, 2015, pp. 8–9) схожа с моделью, характерной для таких стран, как Китай, Аргентина и Япония. Так называемая модель «открытого судебного рассмотрения» отличается тем, что сам процесс судебного рассмотрения открыт. Это означает, что *суд может рассматривать новые стандарты доказывания, свидетельства и другие материалы дела, которые не были представлены на более ранних этапах*, и имеет право изменить решение государственного органа.

Другая особенность судебной системы в России в целом и арбитражных судов в частности – *низкие издержки доступа до рассмотрения дела в суде*. Пошлина за подачу искового заявления достаточно низка и отсутствуют какие-либо ограничения на рассмотрение дела в суде. Отсюда еще один важный факт: несмотря на существенную нагрузку на судебную систему (Бурдина, Петухов, 2018), средняя продолжительность рассмотрения дела невелика. В результате картотека дел арбитражных судов содержит репрезентативную выборку антимонопольных разбирательств за любой период.

В исследовательских трудах также достаточно широко обсуждается проблема независимости судей и потенциального смещения их решений в пользу органов государственной власти. Исследователи А. Шульц, В. Козлов и А. Либман (Schultz et al., 2014) построили свое исследование вокруг гипотезы о зависимости решений судей в российских судах общей юрисдикции. Они изучали влияние неформальных связей между судьями и прокурорами при рассмотрении уголовных дел в течение 2006–2010 гг. и обнаружили, что неформальные связи оказывают сильное влияние на результат судебного разбирательства. И чем менее развиты неформальные «коалиции», тем выше степень бюрократического давления на суды.

Однако углубленный анализ поведения российских судей показывает, что судьи арбитражных судов стремятся к защите независимости своих решений от органов исполнительной власти (см.: Trochev & Ellett, 2014). В соответствии с исследованием Дмитриевой и др. (2012), нельзя сказать, что в арбитражных судах присутствует устойчивый уклон в пользу органов государственной власти по всем категориям дел. Однако выявлено, что в случае рутинных дел, касающихся административных правоотношений, суды склонны оказываться на стороне государства. В то же время мнение о существующем смещении вызвано предположением о зависимости решений российских судей от карьерных стимулов, предполагающих более высокую вероятность достижения карьерных успехов в случае смещения решений в пользу органов государственной власти.

Индикаторы качества судебных решений

Большинство дел в правовой системе разрешается до судебного процесса. Однако анализ результатов судебных разбирательств вносит существенный вклад в развитие предыдущих исследований. Фактически компания обжалует решение регулирующего органа, когда ожидаемая выгода от судебного процесса превышает расходы этой стороны.

В рассмотренной литературе выделены следующие параметры качества судебного решения:

1. *Соответствие решения суда первой инстанции фактически реализованному решению в отношении определенной бизнес-практики, находящейся в составе решения о нарушении антимонопольного законодательства.*

При несоответствии решения, принятого судом первой инстанции, решению, реализованному на практике, имеет место потенциальная ошибка правоприменения судьи арбитражного суда первой инстанции.

Этот параметр представляет собой показатель «правильности» судебного решения первой инстанции. Но, принимая данный показатель как параметр измерения качества, необходимо учитывать и его ограниченность – решение судов вышестоящих инстанций может зависеть от ряда ненаблюдаемых факторов.

2. *Факт обжалования решения арбитражного суда первой инстанции для рассмотрения материалов дела в судах вышестоящих инстанций.*

Как правило, сторона обжалует решение суда первой инстанции при факте совершения потенциальной ошибки правоприменения, с целью повторного анализа материалов разбирательства специализированными судами (при участии судей более высокой квалификации (квалификационного класса)) и более компетентными в антимонопольных вопросах судами вышестоящих инстанций.

3. *Число инстанций, в которых было рассмотрено антимонопольное дело.*

Этот параметр отражает уровень усилий сторон на рассмотрение дела, качество рассмотрения дела судебной системой и служит логическим продолжением параметра 1. Чем большее количество инстанций было задействовано в рассмотрении разбирательства, тем ниже качество рассмотрения данного дела в судебной системе.

В отношении параметров 2 и 3 также важно понимать, что стимулы сторон к обжалованию судебных решений могут не приводить к максимизации общественного благосостояния, поскольку процесс правоприменения существенно зависит от институциональной эффективности правоприменения, описанного ранее.

В свою очередь, *длительность рассмотрения дела* выступает параметром затрат на исход судебного разбирательства со стороны всех участников процесса. Данный показатель определяет, в первую очередь, объем задействованных экспертных, профессиональных и временных ресурсов, затраченных как со стороны компании, в отношении которой вынесено решение о нарушении законодательства, так и со стороны административного органа и судьи.

Эффекты, полученные в ходе анализа описанных параметров качества, могут быть также дифференцированы в соответствии с локальными условиями институционального развития в зависимости от региона и определенного периода реализации правовых норм.

Используемые данные

Статистические данные, приведенные в этой статье, взяты из базы решений российских арбитражных судов первой инстанции в отношении дел о нарушении антимонопольного законодательства по статьям 10 (злоупотребление доминирующим положением), 11 и 11.1 (соглашения и согласованные действия) ФЗ «О защите конкуренции», которые являются ключевыми в практике антимонопольного правоприменения. Анализ основан на данных Картотеки арбитражных дел Федеральных арбитражных судов Российской Федерации³. Эмпирическая часть исследования сосредоточена на структурном анализе выборки из 1133 решений о нарушении антимонопольного законодательства в отношении российских компаний за период 2008–2015 гг.

Из описанной базы данных антимонопольных дел, представляющей собой генеральную совокупность, выделена часть дел, где заявления адресованы нарушениям антимонопольного законодательства, ограничивающим конкуренцию. Эта доля представляет меньшую часть рассмотренных дел, которые требуют наибольшего объема ресурсов сторон для проведения комплексного анализа и последствий рассматриваемых практик для рынка. Другими словами, из выборки исключены дела, в которых обсуждается причинение ущерба вследствие нарушения закона, но отсутствует факт реального ограничения конкуренции. Такой подход обусловлен тем, что качество работы судебной системы, выраженное в качестве работы самого судьи, его опыте, уровне специализации и т. д., проявляется наилучшим образом на ограниченной выборке дел описанного типа, требующих комплексного подхода и глубокой экономической экспертизы (см.: Katsoulacos et al., 2016, pp. 16–18).

Поскольку описанные закономерности тестируются на выборке, ограниченной периодом до 2015 года, некоторые из полученных выводов могут отличаться на современном этапе, так как судебная практика и антимонопольное правоприменение претерпевают изменения (пример: вступление в силу «четвертого антимонопольного пакета» в 2016 г.).

Анализ показателей качества судебных решений и затрат на решения

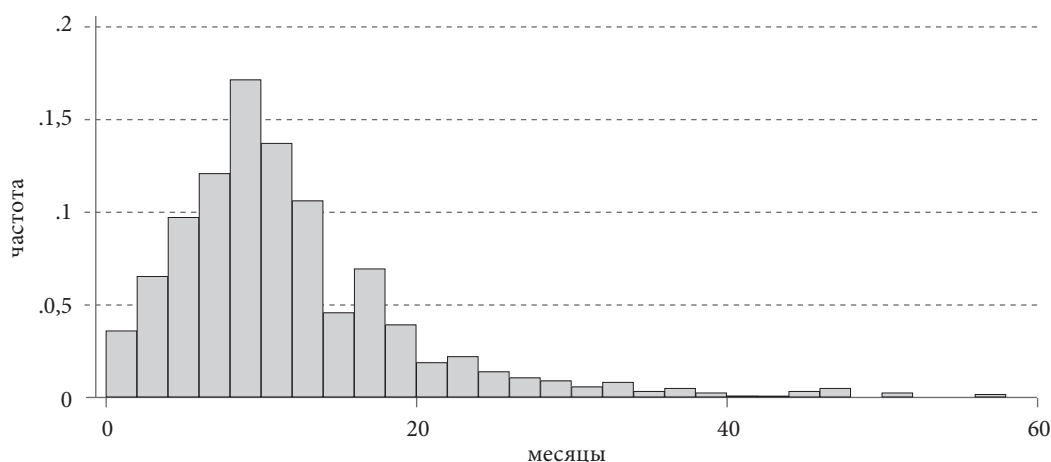
Для российской практики характерно относительно быстрое рассмотрение дел в арбитражных судах в сравнении с зарубежной практикой (где рассмотрение одного дела длится несколько лет). В среднем по выборке, рассмотрение дела в первой инстанции происходит в течение пяти месяцев (медиана – четыре месяца), в то время как срок рассмотрения дела от суда первой

³ Официальный сайт: kad.arbitr.ru

инстанции до вынесения финального решения на заключительном этапе (в суде вышестоящей инстанции в случае оспаривания решения) – одиннадцать с половиной месяцев (медиана – десять месяцев) (рис. 1 и рис. 2).

Рисунок 1

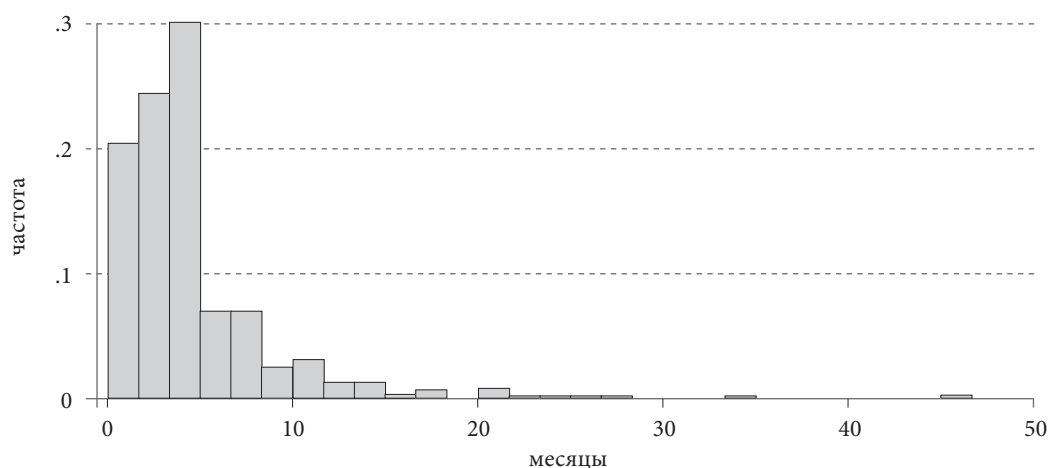
Распределение суммарной длительности рассмотрения антимонопольных дел в арбитражных судах, месяцы (N=1133)



Источники: Здесь и далее везде, если не указано другого, – расчеты авторов на основе данных Лаборатории анализа предприятий и рынков ИАПР НИУ ВШЭ, используемых в статье.

Рисунок 2

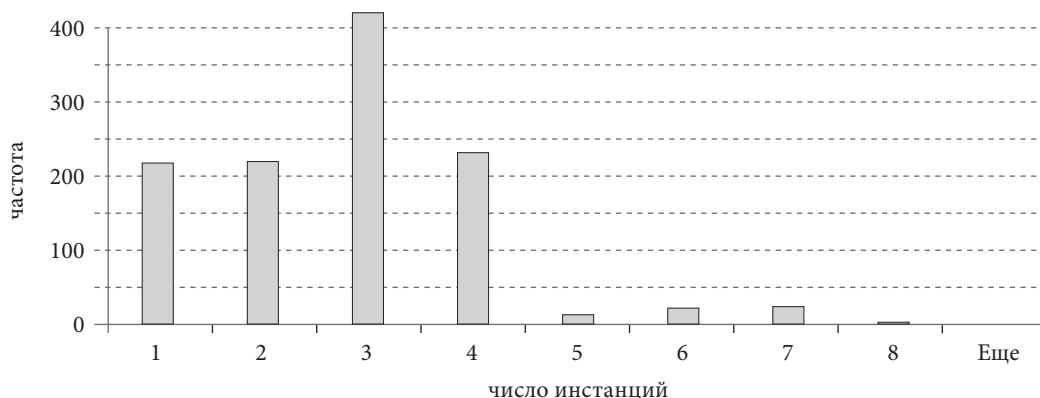
Распределение длительности рассмотрения антимонопольных дел в арбитражных судах первой инстанции, месяцы (N=1133)



В среднем цикл рассмотрения антимонопольного дела в суде не превышает четырех арбитражных судов разного уровня (инстанций), что обусловлено низкими издержками обжалования и коротким периодом рассмотрения дел (рис. 3).

Рисунок 3

Распределение численности судов различных инстанций в ходе общего судебного цикла рассмотрения антимонопольного дела (N=1133)

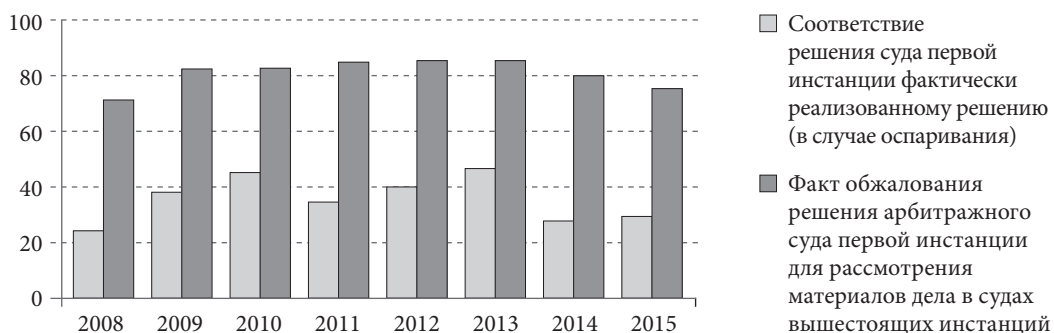


Показатель обжалований в суды высшей инстанции продолжает оставаться достаточно высоким. В среднем только два дела из десяти не будут оспорены в судах вышестоящих инстанций (рис. 4). В процессе оспаривания решения ФАС в суде первой инстанции ключевым фактором, предопределяющим высокую долю таких дел, являются сравнительно низкие издержки обжалования. Они приводят к тому, что при неблагоприятном для себя исходе компания, скорее всего, обеспечит доступ к повторному арбитражному процессу путем последующей подачи заявлений, в том числе до высшей инстанции (см.: Авдашева и др., 2015).

Данные рассуждения подкрепляются фактом высокой доли аннулирования дел в финальном судебном решении. Статистика показывает, что в среднем 37% решений судов первой инстанции в результате отменяются в ходе судебных разбирательств. Получается, к 2015 г. каждое третье (30%) решение, вынесенное судом первой инстанции, можно рассматривать как потенциально ошибочное, поскольку впоследствии оно было пересмотрено судами вышестоящих инстанций (рис. 4).

Рисунок 4

Показатели процесса рассмотрения антимонопольных дел в судах (N=1133), %



Особенности оценки факторов, влияющих на качество рассмотрения антимонопольных дел в России: описание и статистика

Судьи

Назначение судей на должность в России также специфично. Оно потенциально позволяет разделить их на «более независимых» и «менее независимых». Первое назначение судья получает на три года и только последующее – на оставшийся срок службы. В соответствии с Законом РФ N 3132-1 от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» (ст. 5) все судьи должны сдать квалификационный экзамен в начале своей карьеры. Результаты квалификационного экзамена действительны в течение трех лет после его сдачи, а после назначения гражданина на должность судьи – в течение всего времени пребывания его в качестве судьи. Если существует зависимость судей от мнения судов вышестоящих инстанций или органов государственной власти, которые могут оказывать влияние на итоговое решение суда, то гипотеза о смещении решений справедливее в отношении судей, назначенных на трехлетний период, чем для закрепившихся на этой должности.

На карьерные стимулы судей может также оказывать определенное влияние класс судьи. В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. N 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты труда судей Российской Федерации, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» существует десять классов профессиональной квалификации судей исходя из их профессиональных компетенций и величины зарплаты. Размер прироста зарплаты составляет от 30 до 150% в соответствии с самыми низкими и самыми высокими уровнями квалификационных классов. Квалификационный класс судьи – достаточно хороший индикатор карьерных стимулов для российского случая, в то время как общий опыт работы, предположительно, влияет также и на производительность, и на качество рассмотрения дела (см.: Drobak & North, 2008).

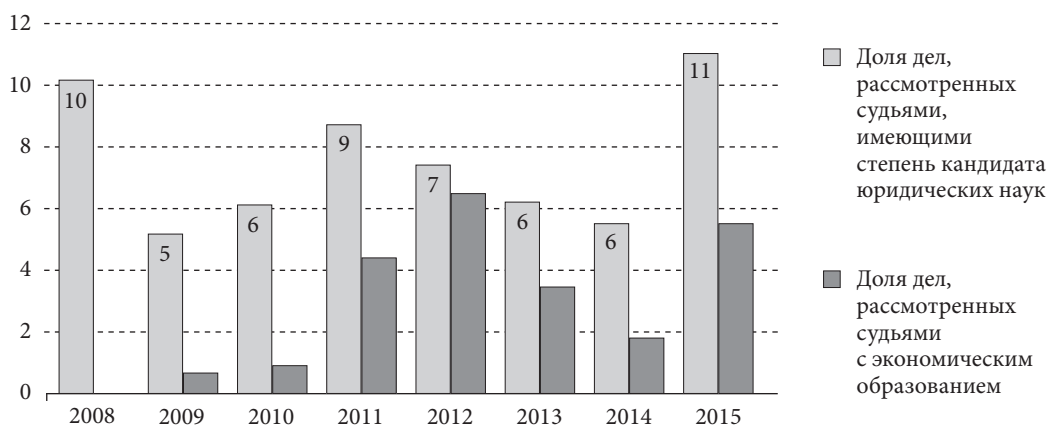
Базовые компетенции в области экономики и непрерывный анализ соответствующих дел приводят к увеличению эффективности принятия решений с точки зрения качества анализа (см.: там же). Это обеспечивает более высокий уровень производительности в случае комплексной оценки стандартов доказывания. Наличие экономического образования, ученой степени кандидата юридических наук, более высокого квалификационного класса, ведомственных наград является также показателем уровня профессионализма судьи в отношении рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

В то же время доля решений, которые рассматривали судьи с высоким уровнем юридической квалификации (степень кандидата юридических наук) или с экономическими компетенциями (наличие соответствующего образования), продолжает оставаться крайне низкой, не поднимаясь выше 12 и 7% за период соответственно (рис. 5). Недостаток специализации су-

дей и экономических компетенций несет риск совершения существенных ошибок при вынесении решений.

Рисунок 5

Квалификации судей в антимонопольных решениях, %



«Сложность» антимонопольного дела

Учитывая то, что дела в отношении антимонопольного правоприменения требуют технически комплексного подхода, существует высокая вероятность неправомерного осуждения (Avdasheva, Kryuchkova, 2015). Однако система оценки деятельности государственных служащих в России содержит мотивацию недопущения правовых ошибок.

Чем выше сложность дела, тем больше вероятность отмены решения антимонопольного органа в суде из-за высокого качества стандартов доказывания, требуемых для фиксации факта нарушения законодательства со стороны антимонопольного органа. Эта гипотеза основана, в первую очередь, на аналогичных результатах, полученных из данных антимонопольных споров в США (Baye, Wright, 2011).

Стоит отметить: для российской практики принято считать, что дела по статьям 11 и 11.1 (соглашения и согласованные действия) Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» более «сложные» (см.: Авдашева и др., 2011) и нуждаются в более комплексном подходе. Причина этого – в требующемся технически обширном анализе рынка и практики конкурентных действий компании со стороны участников процесса.

Стандарты доказывания предполагают наличие в материалах дела таких составляющих, как привлечение экспертных оценок в процессе разбирательства, информация о проведении антимонопольного расследования в соответствии с Приказом Федеральной антимонопольной службы от 28 апреля 2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Порядок 220). Каждое четвертое антимонопольное дело содержит ссылку на проведение экономического анализа в соответствии с Порядком 220, тогда как привлечение экспертных оценок происходит в три раза реже (Таблица).

Таблица 1

«Мера реакции» сторон судов на экономическую сложность антимонопольных дел

Параметр	Среднее значение	Стандартное отклонение
Экспертная оценка	0,081	0,273
Порядок 220	0,254	0,436

Примечание: N=1133, min=0, max=1.

Источник: Расчеты авторов.

Санкции

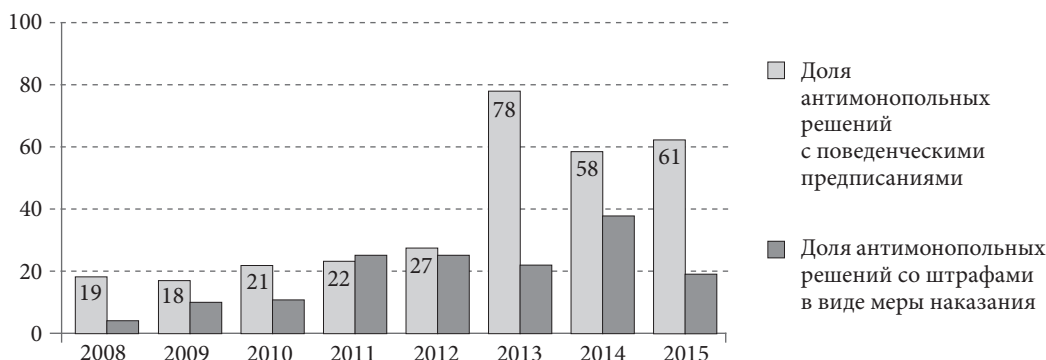
Санкции, накладываемые антимонопольным органом, – это прямое отражение стимулов сторон принять участие в антимонопольном процессе для предотвращения потенциального ущерба. В них могут быть включены параметры наличия штрафа и его размера. Кроме того, сюда относятся и поведенческие предписания в решении суда первой инстанции.

Размер штрафа является особенно убедительным фактором подачи жалобы в соответствующем антимонопольном деле, что приводит к большим затратам времени на рассмотрение решения в суде и учет стандартов доказывания (см.: Carree et al., 2010). Наличие поведенческих предписаний фактически означает существование четких требований антимонопольного органа к компании, основанных на качественном экономическом анализе нарушения. Это снижает риски дальнейшего нарушения законодательства и уменьшает стимулы оспаривания решения (см.: Telser, 2005).

Данные, представленные на Рисунке 6, иллюстрируют тенденцию увеличения доли решений, в которых присутствуют денежные штрафы как мера наказания за нарушение антимонопольного законодательства. До 2012 г. поведенческие предписания наличествовали менее чем в трети случаев, однако с 2013 г. их доля значительно увеличилась. При этом как минимум каждое второе дело стало содержать предписания, отражая тренд увеличения контроля бизнес-практики компаний со стороны регулирующего органа.

Рисунок 6

Динамика налагаемых санкций в антимонопольных решениях, %



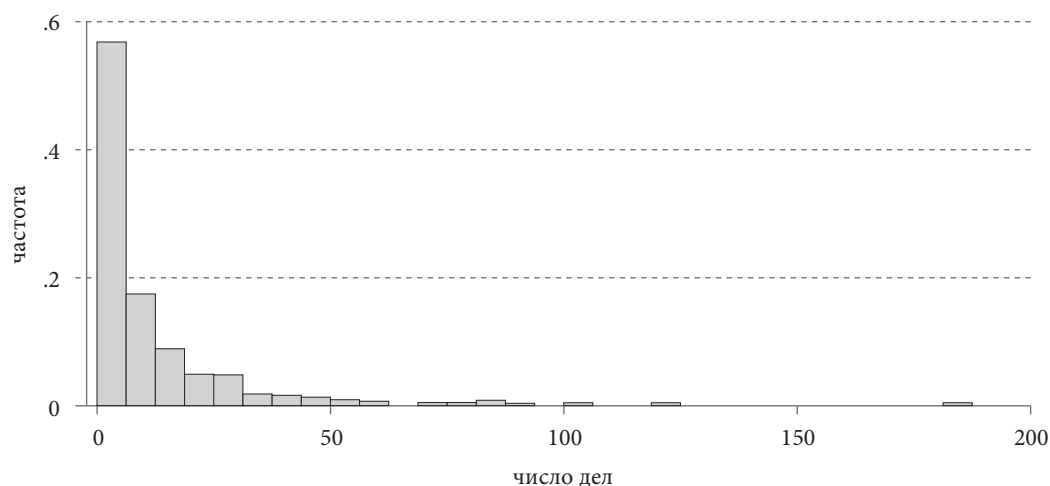
Опыт и «эффект обучения»

Общий опыт судьи предполагает группу параметров: опыт работы, квалификацию, период первых трех лет работы. Характеристика первых трех лет работы⁴ означает трехлетний «переходный» период до начала карьеры судьи. Эта международная практика применяется и в России. Первые три года работы судьи являются периодом подготовки к процессу его утверждения на постоянной позиции, и это считается основной причиной влияния на качество выносимых решений. Однако квалификационный класс судьи и общий опыт работы, предположительно, отражаются на производительности и качестве рассмотрения дела (см.: Drobak & North, 2008), а также приводит к увеличению критичности оценки аргументации сторон.

Преыдуший опыт анализа антимонопольных дел может привести к углублению специализации судьи по определенному типу дел и увеличит качество проводимого им анализа дел такого типа в ходе разбирательства. Рассмотрим прокси-переменную антимонопольного опыта судьи, выраженного в количестве принятых решений до момента рассмотрения каждого конкретного дела. Рисунок 7 показывает распределение опыта судей в рассмотрении антимонопольных дел до момента принятия решения по каждому отдельно взятому делу в нашей выборке. Важно обратить внимание, что показатели опыта судей имеют тенденцию группироваться вокруг минимального значения. Это говорит о том, что значительная часть судей практически не имела опыта рассмотрения антимонопольных дел в момент принятия решения.

Рисунок 7

Распределение опыта судей в рассмотрении антимонопольных дел (по всем типам, генеральная совокупность, N=1133)



⁴ В соответствии с Законом РФ N 3132-1 от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» (ст. 5) все судьи должны сдать квалификационный экзамен в начале своей карьеры, результаты квалификационного экзамена действительны в течение трех лет после его сдачи, а после назначения гражданина на должность судьи – в течение всего времени пребывания его в качестве судьи.

Таблица 2

**Корреляция влияния специализированного опыта судьи
на вероятность отмены его решения судами вышестоящих
инстанций (юридической ошибки)**

	Антимонопольный опыт судьи (общий, число дел)	Антимонопольный опыт судьи (выборка, число дел)
Решение судьи арбитражного суда первой инстанции аннулировано в суде вышестоящей инстанции	-0,088***	-0,102***

Примечание: Уровень значимости: ***-1%, **-5%, *-10%.

Источник: Расчеты авторов.

Таблица 2 демонстрирует зависимость факта отмены решения судьи от его опыта в рассмотрении антимонопольных дел по генеральной совокупности (более 4000 дел) и по рассматриваемой выборке. Корреляция этих параметров иллюстрирует статистически значимую зависимость одного из индикаторов качества принимаемых решений. Этот индикатор принимается как пересмотр дела в судах высшей инстанции (т.е. отмена решения суда первой инстанции в судах вышестоящих инстанций) от специализированного опыта судей.

При этом интересно, что опыт судьи в рассмотрении антимонопольных дел рассматриваемой выборки (заявлений, адресованных нарушениям антимонопольного законодательства с реальным ограничением конкуренции) влияет на снижение вероятности потенциальной ошибки правоприменения интенсивнее, в сравнении с общим опытом рассмотрения антимонопольных дел. Конечно, в данном случае важно также учитывать, что помимо специализированного опыта судьи на качество принятия решения влияют и другие описанные ранее параметры деятельности – его квалификационный класс, образование, отраслевые и региональные особенности институциональной среды и пр.

Сама структура арбитражных судов, правила регулирования и существующие низкие издержки обжалования и доступа к судебному рассмотрению дел, наряду с правилами назначения судей и изменением антимонопольного законодательства, создают уникальную основу для разработки широкого спектра эмпирических гипотез, объясняющих степень влияния судебной системы на антимонопольную политику в России, а также вводят факторы, описывающие процесс принятия решений судьями в российских арбитражных судах.

Заключение

Российская судебная система, в вопросе применения норм антимонопольной политики традиционно относящаяся к странам с переходным эта-

пом формирования институциональной среды, имеет ряд принципиальных особенностей в контексте государственного управления:

- 1) доля дел, рассматриваемых судьями с экономической квалификацией и/или степенью кандидата юридических наук, продолжает оставаться достаточно невысокой, что создает риск ошибок правоприменения при рассмотрении дел в отношении решений административных органов власти, в частности антимонопольных;
- 2) аналогичным образом, несмотря на то, что рассматриваемые кейсы требуют комплексного подхода и экономического анализа, привлечение экспертных оценок и проведение экономического анализа в соответствии с установленным подходом происходят нечасто;
- 3) специализация судебной системы или наращивание специализированного опыта в практике рассмотрения дел определенного типа, в частности в отношении нарушения антимонопольного законодательства, значимы ввиду специфики таких дел: они требуют комплексной экономической экспертной оценки для увеличения эффективности государственной политики;
- 4) классификация судей по типам «до сдачи квалификационного экзамена» (первые три года работы) и «после» в исследованиях не может быть оправдана с точки зрения методологии, поскольку фактически квалификация судьи зависит, в первую очередь, не от времени работы, а от объема вынесенных решений соответствующего типа (см. п. 1).

Дальнейшие возможности исследования предполагают расширение базы данных на более длительный период и увеличение числа административных органов, чьи решения рассматриваются в системе арбитражных судов. Кроме того, в будущем планируется проверка описанных причинно-следственных связей эконометрическими методами для более строгих доказательств.

Благодарность

Автор выражает признательность за важные и полезные комментарии анонимным рецензентам, а также С.В. Головановой – профессору НИУ ВШЭ в Нижнем Новгороде, ведущему научному сотруднику Института анализа предприятий и рынков, и С.Б. Авдашевой – профессору НИУ ВШЭ, заместителю директора Института анализа предприятий и рынков, за советы и помощь в работе над статьей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авдашева С.Б., Дзагурова Н.Б., Крючкова П.В., Юсупова Г.Ф. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений: докл. к XII Междунар. науч. конф. Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики» по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.
2. Авдашева С. Б., Цыцулина Д. В., Сидорова Е. Е. Применение ключевых показателей эффективности для ФАС России: анализ на основе статистики судебных решений // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 7–34.
3. Бурдина Е. В., Петухов Н. А. Эффективность использования судебных ресурсов и проблемы организации судов // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13. – № 2. – С. 126–147.
4. Дмитриева А. В., Титаев К., Четверикова И. Исследование работы российских арбитражных судов методами статистического анализа / Под ред. К. Титаева. – СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2012.
5. Asimow M. Five models of administrative adjudication // The American Journal of Comparative Law. 2015. Vol. 63. No. 1. P. 3–32.
6. Avdasheva S., Kryuchkova P. The ‘reactive’ model of antitrust enforcement: When private interests dictate enforcement actions – The Russian case // International Review of Law and Economics. 2015. Vol. 43. P. 200–208.
7. Baye M.R., Wright J.D. Is antitrust too complicated for generalist judges? The impact of economic complexity and judicial training on appeals // The Journal of Law and Economics. 2011. Vol. 54. No. 1. P. 1–24.
8. Carree M., Günster A., Schinkel M.P. European antitrust policy 1957–2004: an analysis of commission decisions // Review of Industrial Organization. 2010. Vol. 36. No. 2. P. 97–131.
9. Daughety A.F., Reinganum J.F. Appealing judgments // The Rand Journal of Economics. 2000. Vol. 31. P. 502–525.
10. Dimitrova-Grajzl V. et al. Court output, judicial staffing, and the demand for court services: Evidence from Slovenian courts of first instance // International Review of Law and Economics. 2012. Vol. 32. No. 1. P. 19–29.
11. Drobak J. N., North D.C. Understanding judicial decision-making: The importance of constraints on non-rational deliberations // Washington University Journal of Law & Policy. 2008. Vol. 26. No. 1. P. 131–152.
12. Fournier G. M., Zuehlke T. W. Litigation and settlement: An empirical approach // The Review of Economics and Statistics. 1989. Vol. 71. No. 2. P. 189–195.
13. Garoupa N., Ginsburg T. Reputation, Information and the Organization of the Judiciary // Journal of Competition Law & Economics. 2009. Vol. 4. P. 226–254.
14. Hüscherlath K., Smuda F. The appeals process: an empirical assessment // ZEW Discussion Papers. 2014. No. 14–063.

15. Katsoulacos Y., Avdasheva S., Golovanova S. Legal standards and the role of economics in Competition Law enforcement // *European Competition Journal*. 2016. Vol.12. No. 2–3. P. 277–297.
16. Levy G. Careerist judges and the appeals process // *RAND Journal of Economics*. 2005. Vol. 36. P. 275–297.
17. Perloff J. M., Rubinfeld D. L. Settlements in private antitrust litigation // *Private Antitrust Legislation: New Evidence, New Learning*, ed. Lawrence J. White. Cambridge: MIT Press. 1988. P. 149–184.
18. Perloff J. M., Rubinfeld D. L., Ruud P. Antitrust settlements and trial outcomes // *The Review of Economics and Statistics*. 1996. P. 401–409.
19. Rubinfeld D. L. Antitrust settlements // *The Oxford handbook of international antitrust economics*, eds. Sokol D., Blair R. New York: Oxford University Press. 2014. P. 172–184.
20. Schultz A., Kozlov V., Libman A. Judicial alignment and criminal justice: evidence from Russian courts // *Post-Soviet Affairs*. 2014. Vol. 30. No. 2–3. P. 137–170.
21. Shavell S. On the design of the appeals process: The optimal use of discretionary review versus direct appeal // *The Journal of Legal Studies*. 2010. Vol. 39. No. 1. P. 63–108.
22. Shavell S. The appeals process and adjudicator incentives // *The Journal of Legal Studies*. 2006. Vol. 35. No. 1. P. 1–29.
23. Telser L. G. *A theory of efficient cooperation and competition*. Cambridge University Press, New York. 2005.
24. Trochev A. Suing Russia at home // *Problems of Post-Communism*. 2012. Vol. 59. No. 5. P. 18–34.
25. Trochev A., Ellett R. Judges and their allies: rethinking judicial autonomy through the prism of off-bench resistance // *Journal of Law and Courts*. 2014. Vol. 2. No. 1. P. 67–91.
26. Voigt S. The economic effects of competition policy: cross-country evidence using four new indicators // Available at SSRN 925794. 2006.
27. Volkov V., Dzmitryieva A. Recruitment patterns, gender, and professional subcultures of the judiciary in Russia // *International Journal of the Legal Profession*. 2015. Vol. 22. No. 2. P. 166–192.

QUALITY ASSESSMENT OF JUDGES WORK IN THE CONTEXT OF ANTITRUST REGULATION⁵

Elena E. Sidorova

PhD Student, Junior Research Fellow at the Institute for Industrial and Market Studies, National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.
Email: esidorova@hse.ru

Abstract

The issue of assessing the quality of judicial decisions is particularly relevant for Russia as for a country at a transitional stage of institutional development. The paper analyzes the factors of quality of judicial decisions through antitrust cases in relation to international practice and Russian specifics. There is an analysis of the main features that determine the quality of the decisions made by the judges on the basis of a unique database of commercial courts cases. The article notes the high significance of the level of specialization and economic competence of judges when considering cases of a certain type. The decision quality factor is based on the minimization of law enforcement errors; and it is determined by such indicators as a fact of appeal, equality of decisions of first and higher instances, as well as a cumulative number of instances considering a case as a parameter of the quality of the case consideration by the judicial system in general. There are several groups of parameters affecting the quality. This research is especially focused on individual characteristics of judges, complexity of the approach required to the analysis of a potential violation and sanctions imposed on a party. It is shown that specialized experience of a judge in consideration of cases of a certain type provides rather intensive impact on the decision which will not be canceled by higher instances.

Keywords: law and economics; antitrust law; antitrust enforcement; judicial decision-making.

Citation: Sidorova, E.E. (2019). Otsenka kachestva raboty sudey v kontekste antimonopol'nogo regulirovaniya [Quality Assessment of Judges Work in the Context of Antitrust Regulation]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 67–87 (in Russian).

REFERENCES

1. Avdasheva, S., Dzagurova, N., Kruchkova, P. & Yusupova, G. (2011). *Razvitie i primeneniye antimonopol'nogo zakonodatel'stva v Rossii: po puti dostizheniy i zabluzhdeniy* [Development and Enforcement of Antitrust Legislation: On the Way of Achievements and Misleadings] (ed. S. Avdasheva). 2nd Ed. Moscow: HSE.

⁵ This paper uses the results of the project “Standards of proof in the investigation of law infringement about competition in BRICS countries”, carried out within the framework of the HSE Program of Fundamental Studies in 2019.

2. Avdasheva, S.B., Tsytsulina, D.V. & Sidorova, E.E. (2015). Primenenie klyuchevykh pokazateley e ektivnosti dlya FAS Rossii: analiz na osnove statistiki sudebnykh resheniy [The Use of Key Performance Indicators for the FAS: Analysis Based on the Statistics of Adjudications]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–34 (in Russian).
3. Burdina, E.V. & Petuhov, N.A. (2018). Effektivnost' ispol'zovaniya sudebnykh resursov i problemy organizatsii sudov [Efficiency of the Use of Judicial Resources and Problems of Court Organization]. *Ekonomicheskaya Politika*, vol. 13, no 2, pp. 126–147.
4. Dmitrieva, A.V., Titaev, K. & Chetverikova, I. (2012). *Issledovanie raboty rossiyskikh arbitrazhnykh sudov metodami statisticheskogo analiza* [Research of the Russian Commercial Courts Performance by Methods of Statistical Analysis] (ed. K. Titaev). SPb: The Institute for the Rule of Law at the European University at Saint-Petersburg.
5. Asimow, M. (2015). Five Models of Administrative Adjudication. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 63, no 1, pp. 3–32.
6. Avdasheva, S. & Kryuchkova, P. (2015). The “Reactive” model of Antitrust Enforcement: When Private Interests Dictate Enforcement Actions – The Russian Case. *International Review of Law and Economics*, no 43, pp. 200–208.
7. Baye, M.R. & Wright, J.D. (2011). Is Antitrust Too Complicated for Generalist Judges? The Impact of Economic Complexity and Judicial Training on Appeals. *The Journal of Law and Economics*, vol. 54, no 1, pp. 1–24.
8. Carree, M., Günster, A. & Schinkel, M. P. (2010). European Antitrust Policy 1957–2004: an Analysis of Commission Decisions. *Review of Industrial Organization*, vol. 36, no 2, pp. 97–131.
9. Daughety, A. F. & Reinganum, J. F. (2000). Appealing Judgments. *The Rand Journal of Economics*, vol. 31, pp. 502–525.
10. Dimitrova-Grajzl, V. et al. (2012). Court Output, Judicial Staffing, and the Demand for Court Services: Evidence from Slovenian Courts of First Instance. *International Review of Law and Economics*, vol. 32, no 1, pp.19–29.
11. Drobak, J.N. & North, D.C. (2008). Understanding Judicial Decision-Making: The Importance of Constraints on Non-Rational Deliberations. *Washington University Journal of Law & Policy*, vol. 26, no 1, pp.131–152.
12. Fournier, G.M. & Zuehlke, T.W. (1989). Litigation and Settlement: An Empirical Approach. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 71, no 2, pp. 189–195.
13. Garoupa, N. & Ginsburg, T. (2009). Reputation, Information and the Organization of the Judiciary. *Journal of Competition Law & Economics*, no 4, pp. 226–254.
14. Hüschelrath, K. & Smuda, F. (2014). The Appeals Process: An Empirical Assessment. *ZEW Discussion Papers*, no 14–063.
15. Katsoulacos, Y., Avdasheva, S. & Golovanova, S. (2016). Legal Standards and the Role of Economics in Competition Law Enforcement. *European Competition Journal*, vol. 12, no 2–3, pp. 277–297.
16. Levy, G. (2005). Careerist Judges and the Appeals Process. *RAND Journal of Economics*, no 36, pp. 275–297.
17. Perloff, J.M. & Rubinfeld, D.L. (1988). Settlements in Private Antitrust Litigation. *Private Antitrust Legislation: New Evidence, New Learning* (ed. L.J. White). Cambridge: MIT Press, pp. 149–184.

18. Perloff, J.M., Rubinfeld, D.L. & Ruud, P. (1996). Antitrust Settlements and Trial Outcomes. *The Review of Economics and Statistics*, pp. 401–409.
19. Rubinfeld, D. L. (2014). Antitrust Settlements. In: *The Oxford Handbook of International Antitrust Economics*. New York: Oxford University Press, pp. 172–184.
20. Schultz, A., Kozlov, V. & Libman, A. (2014). Judicial Alignment and Criminal Justice: Evidence from Russian Courts. *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no 2–3, pp. 137–170.
21. Shavell, S. (2010). On the Design of the Appeals Process: The Optimal Use of Discretionary Review versus Direct Appeal. *The Journal of Legal Studies*, vol. 39, no 1, pp. 63–108.
22. Shavell, S. (2006). The Appeals Process and Adjudicator Incentives. *The Journal of Legal Studies*, vol. 35, no 1, pp.1–29.
23. Telser, L.G. (2005). *A Theory of Efficient Cooperation and Competition*. New York: Cambridge University Press.
24. Trochev, A. (2012). Suing Russia at Home. *Problems of Post-Communism*, vol. 59, no 5, pp. 18–34.
25. Trochev, A. & Ellett, R. (2014). Judges and their Allies: Rethinking Judicial Autonomy Through the Prism of Off-Bench Resistance. *Journal of Law and Courts*, vol. 2, no 1, pp. 67–91.
26. Voigt, S. (2006). The Economic Effects of Competition Policy: Cross-Country Evidence Using Four New Indicators. *Available at SSRN 925794*.
27. Volkov, V. & Dmitryieva, A. (2015). Recruitment Patterns, Gender, And Professional Subcultures of the Judiciary in Russia. *International Journal of the Legal Profession*, vol. 22, no 2, pp. 166–192.