

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА



РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

**сотрудника,
ответственного за организацию антимонопольного
комплаенса**

**МОСКВА
2019**

Перечень определяющих документов:

1. Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».
2. Распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2018 г. № 2258-р.
3. Приказ ФАС России от 05.02.2019 № 133/19 «Об утверждении методики расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса».

Правовые акты федеральных органов исполнительной власти по внедрению комплаенса:

- Приказ ФАС России от 27.11.2018 № 1646/18;
- Приказ ФНС России от 29.01.2019 № ММВ-7-16/33@;
- Распоряжение Росавтодора от 23.01.2019 № 83-р;
- Приказ Минкомсвязи России от 07.12.2018 № 675;
- Приказ Россвязи от 08.02.2019 № 22;
- Приказ Роснедра от 21.01.2019 № 19;
- Приказ Минтранса России от 30.11.2018 № 426;
- Приказ Минтруда России от 30.11.2018 № 762;
- Приказ Роструда от 30.11.2018 № 636;
- Приказ Минприроды России от 30.11.2018 № 626, и т.д.

Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

Ключевой показатель Национального плана развития конкуренции:

- **снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом.**

Основополагающие **принципы государственной политики по развитию конкуренции**, которыми необходимо руководствоваться при внедрении антимонопольного комплаенса:

- открытость антимонопольной политики;
- ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за реализацию государственной политики по развитию конкуренции;
- измеримость результатов государственной политики по развитию конкуренции.

В целях реализации основных направлений государственной политики по развитию конкуренции Указом № 618 поручено:

Правительству Российской Федерации:

- «принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности федеральных органов исполнительной власти»

Срок до 1 марта 2019 года.

Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации:

- принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Срок до 1 марта 2019 г.

Органам местного самоуправления рекомендовано:

- активизировать работу по развитию конкуренции в муниципальных образованиях;
- обеспечить в своей деятельности приоритет целей и задач по развитию конкуренции на товарных рынках.

Распоряжением Правительства РФ от 18 октября 2018 г. № 2258-р органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при создании и организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства рекомендовано руководствоваться методическими рекомендациями (пункт 2 распоряжения Правительства РФ).

Цели антимонопольного комплаенса:

- обеспечение соответствия деятельности федерального органа исполнительной власти требованиям антимонопольного законодательства;
- профилактика нарушения требований антимонопольного законодательства в деятельности федерального органа исполнительной власти.

Задачи антимонопольного комплаенса:

- выявление рисков нарушения антимонопольного законодательства;
- управление рисками нарушения антимонопольного законодательства;
- контроль за соответствием деятельности федерального органа исполнительной власти требованиям антимонопольного законодательства;
- оценка эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса.

Принципы антимонопольного комплаенса:

- а) заинтересованность руководства федерального органа исполнительной власти в эффективности функционирования антимонопольного комплаенса;
- б) регулярность оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства;
- в) обеспечение информационной открытости функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса;
- г) непрерывность функционирования антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти;
- д) совершенствование антимонопольного комплаенса.

Термины:

«антимонопольный комплаенс» – организация внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

«доклад об антимонопольном комплаенсе» – документ, содержащий информацию об организации в органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса и о его функционировании;

«коллегиальный орган» – совещательный орган, осуществляющий оценку эффективности функционирования антимонопольного комплаенса;

«риски нарушения антимонопольного законодательства» – сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий в виде ограничения, устранения или недопущения конкуренции;

«уполномоченное подразделение» – подразделение органа исполнительной власти, осуществляющее внедрение антимонопольного комплаенса и контроль за его исполнением в органе исполнительной власти.

Правовой акт о комплаенсе должен содержать:

- сведения об уполномоченном подразделении (должностном лице), ответственном за функционирование антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти, и о коллегиальном органе, осуществляющем оценку эффективности его функционирования;
- порядок выявления и оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства при осуществлении федеральным органом исполнительной власти своей деятельности;
- порядок ознакомления служащих федерального органа исполнительной власти с актом об организации антимонопольного комплаенса;
- меры, направленные на осуществление федеральным органом исполнительной власти контроля за функционированием антимонопольного комплаенса;
- ключевые показатели и порядок оценки эффективности функционирования антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти.

Акт об антимонопольном комплаенсе должен быть размещен на официальном сайте федерального органа исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - официальный сайт).

Организационная структура антимонопольного комплаенса:

Коллегиальный орган – оценка эффективности организации и функционирования антимонопольного комплаенса;

Руководитель ФОИВ – утверждение описания рисков, мероприятий по устранению (минимизации) рисков, доклада об антимонопольном комплаенсе; применение ответственности

Уполномоченное подразделение – деятельность организации, обеспечению контроля и анализа эффективности антимонопольного комплаенса.

Руководитель федерального органа исполнительной власти:

Осуществляет общий контроль за организацией и функционированием в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса:

- а) вводит в действие акт об антимонопольном комплаенсе, вносит в него изменения, а также принимает внутренние документы федерального органа исполнительной власти, регламентирующие функционирование антимонопольного комплаенса;
- б) применяет предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ответственности за несоблюдение служащими федерального органа исполнительной власти акта об антимонопольном комплаенсе;
- в) рассматривает материалы, отчеты и результаты периодических оценок эффективности функционирования антимонопольного комплаенса и принимает меры, направленные на устранение выявленных недостатков;
- г) осуществляет контроль за устранением выявленных недостатков антимонопольного комплаенса.

Уполномоченное подразделение (должностное лицо) и коллегиальный орган

Принципы определения уполномоченного подразделения
(назначении должностного лица):

- а) подотчетность уполномоченного подразделения (должностного лица) непосредственно руководству федерального органа исполнительной власти;
- б) достаточность полномочий и ресурсов, необходимых для выполнения своих задач уполномоченным подразделением (должностным лицом).

Функции уполномоченного подразделения (должностного лица):

- а) подготовка и представление руководителю федерального органа исполнительной власти акта об антимонопольном комплаенсе (внесении изменений в антимонопольный комплаенс), а также внутриведомственных документов федерального органа исполнительной власти, регламентирующих процедуры антимонопольного комплаенса;
- б) выявление рисков нарушения антимонопольного законодательства, учет обстоятельств, связанных с рисками нарушения антимонопольного законодательства, определение вероятности возникновения рисков нарушения антимонопольного законодательства;
- в) выявление конфликта интересов в деятельности служащих и структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, разработка предложений по их исключению;
- г) консультирование служащих федерального органа исполнительной власти по вопросам, связанным с соблюдением антимонопольного законодательства и антимонопольным комплаенсом;
- д) организация взаимодействия с другими структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти по вопросам, связанным с антимонопольным комплаенсом;
- е) разработка процедуры внутреннего расследования, связанного с функционированием антимонопольного комплаенса;

- ж) организация внутренних расследований, связанных с функционированием антимонопольного комплаенса, и участие в них;
- з) взаимодействие с антимонопольным органом и организация содействия ему в части, касающейся вопросов, связанных с проводимыми проверками;
- и) информирование руководителя федерального органа исполнительной власти о внутренних документах, которые могут повлечь нарушение антимонопольного законодательства;
- к) иные функции, связанные с функционированием антимонопольного комплаенса.

Функции коллегиального органа:

- а) рассмотрение и оценка мероприятий федерального органа исполнительной власти в части, касающейся функционирования антимонопольного комплаенса;
- б) рассмотрение и утверждение доклада об антимонопольном комплаенсе.

Функции коллегиального органа могут быть возложены на общественный совет при федеральном органе исполнительной власти.

Выявление рисков нарушения антимонопольного законодательства:

Проводиться регулярно. Не реже 1 раза в год.

- а) анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства в деятельности федерального органа исполнительной власти за предыдущие 3 года (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел);
- б) анализ нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти;
- в) анализ проектов нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти;
- г) мониторинг и анализ практики применения федеральным органом исполнительной власти антимонопольного законодательства;

д) проведение систематической оценки эффективности разработанных и реализуемых мероприятий по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства.

На основе анализа, проведенного органом власти нарушения антимонопольного законодательства, составляются карты рисков.

Матрица рисков

Уровень риска	Последствия
Высокий	Выдача предупреждения и (или) возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства и (или) привлечение к административной ответственности (штраф, дисквалификация)
Существенный	Возможность выдачи предупреждения и возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства
Незначительный	Возможность выдачи предупреждения
Низкий	Отрицательное влияние на отношение институтов гражданского общества к деятельности органа власти по развитию конкуренции, вероятность выдачи предупреждений, возбуждения дел о нарушении антимонопольного законодательства, наложения штрафов отсутствуют

На основе проведенной оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства уполномоченным подразделением (должностным лицом) составляется описание рисков, в которое также включается оценка причин и условий возникновения рисков.

Коллегиальный орган антимонопольного органа по результатам обобщения практики применения антимонопольного законодательства вправе давать разъяснения о типовых нарушениях антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти.

Информация о проведении выявления и оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства включается в доклад об антимонопольном комплаенсе.

Мероприятия по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства

«Дорожная карта» снижения рисков

Разрабатываться (не реже одного раза в год) уполномоченным подразделением (должностным лицом).

- ✓ наименование мероприятий
- ✓ описание действий, направленных на исполнение мероприятий
- ✓ должностное лицо (структурное подразделение) органа власти, ответственное за исполнение мероприятия
- ✓ срок исполнения мероприятия
- ✓ показатели выполнения мероприятий

Уполномоченное подразделение (должностное лицо) должно осуществлять мониторинг исполнения мероприятий по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства.

Информация об исполнении мероприятий по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства должна включаться в доклад об антимонопольном комплаенсе.

Доклад об антимонопольном комплаенсе

Должен содержать:

- информацию о проведении выявления и оценки рисков;
- информацию об утверждении и исполнении планов мероприятий («дорожных карт») по снижению рисков;
- информацию о проведении ознакомления служащих (работников) с антимонопольным комплаенсом, а также о проведении обучающих мероприятий;
- информацию о достижении ключевых показателей эффективности реализации комплаенса.

Утверждается коллегиальным органом.

Информация о внедрении антимонопольного комплаенса подлежит включению в ежегодный Доклад о состоянии конкуренции, представляемый ФАС России в Правительство РФ.

Оценка эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса

Ключевые показатели эффективности функционирования антимонопольного комплаенса устанавливаются как для уполномоченного подразделения (должностного лица), так и для федерального органа исполнительной власти в целом на основании Методики расчета ключевых показателей эффективности функционирования антимонопольного комплаенса, утвержденной Приказом ФАС России от 05.02.2019 № 133/19 «Об утверждении методики расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса».

Оценка достижения ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса проводится уполномоченным подразделением (должностным лицом) не реже одного раза в год.

Информация о достижении ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса включается в доклад об антимонопольном комплаенсе.

Примерная форма

КАРТА (ПАСПОРТ) КОМПЛАЕНС-РИСКОВ

Уровень риска	Вид риска (описание)	Причины и условия возникновения (описание)	Наличие (отсутствие) остаточных рисков	Вероятность повторного возникновения рисков

Примерная форма

«ДОРОЖНАЯ КАРТА» ПО СНИЖЕНИЮ КОМПЛАЕНС-РИСКОВ
НА 20__ ГОД

Комплаенс-риск	Мероприятия по минимизации и устранению рисков (согласно карте риска)	Необходимые ресурсы	Распределение ответственности и полномочий	Календарный план выполнения работ	Планируемый результат	Критерии эффективности

Практика территориальных органов ФАС России по выявлению нарушений со стороны органов власти.

1. Решением Татарстанского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 06-147/2016 Министерство образования и науки Республики Татарстан и ФГУП «Главный центр специальной связи» признаны нарушившими статью 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в части заключения государственного контракта №27/16 от 09.06.2016 года на предмет оказания услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена по территории РТ без проведения торгов. ФГУП «Главный центр специальной связи» выдано предписание о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода в сумме 5,3 млн. руб.

Определением Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 18 октября 2018 года по делу № А65-2262/2017 была поддержана правомерность решения и предписания антимонопольного органа.

2. Комиссией Калужского УФАС России принято решение по делу № 05-24к/2017, которым Комиссия по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования Калужской области, признана нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссией по разработке территориальной программы ОМС Калужской области принято решение, которым вновь созданная медицинская организация поставлена в неравное положение по отношению к иным медорганизациям, участвующим в получении объёмов медицинской помощи в рамках ОМС.

Являясь единственным органом, который может устанавливать сроки на подачу уведомлений о включении в реестр медицинских организаций, оказывающих услуги в сфере ОМС, для вновь созданных организаций, Комиссия приняла решение об отказе в установлении такого срока, мотивируя это сбалансированностью программы ОМС и отсутствием потребности в новых медорганизациях. Кроме того, по мнению Комиссии, принятие такого решения, согласно закону, является правом, а не обязанностью.

Позиция Калужского УФАС России была поддержана также арбитражным судом, который также признал действия Комиссии нарушением действующего законодательства. В судебном порядке решение Комиссии Калужского УФАС России обжаловано не было, однако 08.11.2017 (т.е. после принятия Калужским УФАС России решения) Арбитражным судом Калужской области также было принято решение, которым действия Комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования Калужской области по неуставлению иного срока подачи уведомления для включения ООО ДЦ НЕФРОС-КАЛУГА в реестр медицинских организаций также были признаны незаконными (дело № А23-4467/2017).

Решением и предписанием Калужского УФАС России восстановлены нарушенные права ООО «ДЦ НЕФРОС-КАЛУГА», организация была включена в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС Калужской области на 2017 год.

3. Решением Пензенского УФАС России по делу № 3-09/27-2017 Администрация г. Пензы признана нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и подпункта «д» пункта 4 части 1 статьи 15

Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Администрацией г. Пензы постановлением от 09.09.2016 № 1533/1 «О внесении изменений в Постановление Администрации города Пензы от 09.04.2015 № 470» Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Пензы» из схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Пензы исключены 107 мест размещения нестационарных торговых объектов.

Управлению удалось доказать, что Администрация г. Пензы исключила нестационарные торговые объекты по основаниям, не предусмотренным действующими нормативно-правовыми актами, что приводит (может привести) к дискриминации хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность в предоставлении доступа к объектам инфраструктуры.

Судами (дело № А49-499/2018) решение Пензенского УФАС России признано законным и обоснованным.

4. Решением Приморского УФАС России по делу по делу № 214/08-2014 был установлен факт заключения и реализации Администрацией города Владивостока, Управлением дорог и благоустройства города Владивостока, МУПВ «Дороги Владивостока», ООО «Востокцемент» антиконкурентного соглашения, в результате чего была ограничена конкуренция на рынке услуг в сфере дорожной деятельности и благоустройства во Владивостокском городском округе и смежных рынках по реализации инертных строительных материалов.

С 2011 года по июль 2015 года Управлением дорог и благоустройства города Владивостока по результатам торгов в сфере дорожной деятельности и благоустройства города (заказчик) было заключено контрактов на сумму свыше 8,95 млрд. рублей, 79,8% от которой (свыше 7,14 млрд. рублей) пришлось на МУПВ «Дороги Владивостока». При этом муниципальное предприятие в большинстве случаев являлось единственным участником и заключало контракты по максимальной цене или с незначительным ее снижением.

При этом было установлено, что заказчиком в целях создания преимуществ МУПВ «Дороги Владивостока» и ограничения конкуренции на рынках, были недобросовестно использованы имевшиеся в законах о закупках (94-ФЗ, 44-ФЗ) нормы, касающиеся обеспечения исполнения контрактов и укрупнения (объединения) лотов.

Аукционные документации предусматривали обязательное обеспечение заявки и исполнение контракта, которое составляло максимальное значение (30% от начальной максимальной цены контракта), при этом цены контрактов становились значительными (увеличивались в десятки раз), авансирование работ не предусматривалось, а закупка материалов должна была осуществляться за счет исполнителя.

Победу муниципальному предприятию обеспечивала группа лиц ООО «Востокцемент», аффилированная с главой города Владивостока – Пушкаревым И.С.

Кроме того, для выполнения предусмотренных муниципальными контрактами работ (оказания услуг) МУПВ «Дороги Владивостока» закупало инертные строительные материалы у ООО «ДВ-Цемент», входящей в группу лиц ООО «Востокцемент» (на условиях значительной отсрочки платежа). При этом для выполнения работ и

оказания услуг МУПВ «Дороги Владивостока» привлекало субподрядчиков, в договорах с которыми обязательным условием являлось использование строительных материалов генерального подрядчика.

Цели соглашения были достигнуты при административной поддержке со стороны администрации города

Позиция антимонопольного органа была поддержана судебными актами по делу А51-26145/2015, в том числе определением Верховного суда Российской Федерации № 303-КГ17-6485 от 11.07.2018.

5. Магаданским УФАС России по результатам рассмотрения заявления хозяйствующего субъекта в отношении мэрии города Магадана по факту неправомерного заключения с единственным подрядчиком (ООО «Маршрут-Центр»), без проведения конкурентных процедур, муниципальных контрактов на выполнение работ по перевозке пассажиров и багажа по регулируемым тарифам на автобусных маршрутах регулярных перевозок на территории муниципального образования «Город Магадан» по маршрутам №№ 1, 51 установлено, что указанные муниципальные контракты заключены мэрией города Магадана на основании с п.4 ч.1 ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (закупка на сумму не превышающую 100 тыс. руб.).

Данные муниципальные контракты фактически являются безвозмездными, поскольку условиями контрактов предусмотрено, что оплата заказчиком работ, являющихся предметом муниципальных контрактов, не осуществляется.

Также управлением установлено, что на рассматриваемом товарном рынке действует как минимум четыре хозяйствующих субъекта, т.е. рынок является конкурентным.

Таким образом, выбор способа определения подрядчика путем осуществления закупки у единственного подрядчика в данном случае является необоснованным ввиду того, что препятствует развитию конкуренции, поскольку создает для определенного хозяйствующего субъекта (ООО «Маршрут-Центр») преимущественные условия в заключении контракта на выполнение вышеназванных работ, при наличии на данном рынке конкуренции.

Мэрии города Магадана выдано Предупреждение № 6 от 25.12.2017 г. о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства для чего принять меры, направленные на обеспечение равного доступа на указанный рынок для всех заинтересованных хозяйствующих субъектов, путем организации и проведения конкурентных процедур.

Не согласившись с указанным предупреждением, мэрия города Магадана обратилась в Арбитражный суд Магаданской области с заявлением о признании его недействительным. Однако суды при рассмотрении дела № А37-172/2018 поддержали позицию антимонопольного органа.

6. Решением Санкт-Петербургского УФАС России по делу № 1-00-71/78-03-16 Комитет по развитию туризма Санкт-Петербурга признан нарушившим п.п.6, 8 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции в результате предоставления отдельному хозяйствующему субъекту - ООО «Студия Арт. Лебедева» доступа к информации в приоритетном порядке и создание дискриминационных условий для иных хозяйствующих

субъектов, в том числе ООО «Маркетинговая компания «Григорьев Борис и партнеры», путем закупки у ООО «Студия Арт. Лебедева» за 1 рубль логотипов – элементов графического дизайна для имиджевой рекламы и для оформления туристической продукции Санкт-Петербурга без проведения конкурсных процедур, что привело к недопущению конкуренции за право заключения договора на разработку логотипа хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынках рекламных, коммуникационных, дизайнерских и брендинговых услуг в Санкт-Петербурге.

Комитет по развитию туризма Санкт-Петербурга закупил у ООО «Студия Арт. Лебедева» без проведения конкурентных процедур за символическую сумму в размере одного рубля элементы графического дизайна - серию логотипов для рекламы Санкт-Петербурга, как туристического направления, в городах Европы и Азии.

Указанный дизайн использовался и для размещения на туристической и сувенирной продукции, распространяемой в городе. В качестве обоснования указанной закупки Комитет сослался на п.4 ч.1 ст.93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Учитывая закрытый характер взаимоотношений Комитета и Студии по вопросу разработки логотипа иные хозяйствующие субъекты, работающие на этом рынке, были лишены аналогичной возможности. Позиция Санкт-Петербургского УФАС относительно дискриминации других участников рынка была, в том числе, подтверждена письмом Ассоциации брендинговых компаний России.

Решение Санкт-Петербургского УФАС поддержано первой и третьей судебными инстанциями, а также Верховным судом РФ (дело № А56-24586/2017).

Суд отметил, что ООО «Студия Арт. Лебедева» в результате неправомерно заключенного договора получила конкурентные преимущества, в виде нематериального актива – в виде пиара.

7. Приказом Минздрава Удмуртской Республики №1 от 12.01.2015 была утверждена Стратегия развития государственной аптечной сети Удмуртской Республики на 2014-2016 годы и план ее реализации (далее – Стратегия).

Разделом 7 Стратегии были предусмотрены положения о централизации закупок, при этом пунктом 3 раздела 7 предусмотрено обеспечение необходимых условий и проведение комплекса мероприятий при передаче полномочий по обеспечению закупок, хранения и доставки лекарственных препаратов, медицинских изделий и расходных материалов для обеспечения медицинских организаций государственному унитарному предприятию, подведомственному Министерству здравоохранения Удмуртской Республики. В качестве результата отражено: снижение цен на лекарственные препараты, повышение конкурентоспособности государственных аптечных организаций, получение дополнительных финансовых средств за счет участия в централизованных закупках.

Удмуртским УФАС России установлено, что в начале 2016 года между Минздравом УР, ГУП УР «Фармация», ГУП УР «Аптеки Удмуртии» началось обсуждение вопроса о передаче полномочий специализированной организации по проведению закупок лекарственных

препаратов и изделий медицинского назначения для нужд медицинских учреждений республики ГУП УР «Фармация».

При этом в период с 22.09.2015 года по 16.01.2017 года Алабужев Иван Геннадьевич одновременно являлся директором ГУП УР «Аптеки Удмуртии» и ГУП УР «Фармация» (директором назначен распоряжениями Минздрава УР). Большая часть административно-управленческого персонала в течение 2016 года одновременно занимали должности как в ГУП УР «Аптеки Удмуртии», так и в ГУП УР «Фармация».

При рассмотрении вопроса о передачи функций специализированной организации, Министерство здравоохранения УР, ГУП УР «Фармация», ГУП УР «Аптеки Удмуртии» изначально планировали организацию закупок через ГУП УР «Фармация» с тем условием, что одним из участников закупок будет выступать ГУП УР «Аптеки Удмуртии».

20.05.2016 между Министерством здравоохранения Удмуртской Республики и ГУП УР «Фармация» подписан государственный контракт №322-МЗ на оказание услуг специализированной организации (далее - Контракт).

Предметом контракта являлось оказание услуг специализированной организацией для осуществления функций по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для Государственного заказчика и подведомственных ему казенных и бюджетных учреждений, являющихся медицинскими организациями Удмуртской Республики, путем проведения конкурсов или аукционов. Цена контракта составляет всего 99 000 рублей за проведение 1000 закупки.

Контракт заключен без проведения торгов. С момента наделения ГУП УР «Фармация» функциями специализированной организации, предприятием проведено 1196 электронных аукционов, из которых в 281 электронном аукционе участие приняло ГУП УР «Аптеки Удмуртии», по результатам проведения которых признано победителем в 185 процедурах.

Решением Удмуртского УФАС России по делу №ЕС06-06/2017-58 установлено, что совокупность действий Министерства здравоохранения Удмуртской Республики, ГУП УР «Аптеки Удмуртии», ГУП УР «Фармация»:

- по утверждению и реализации Стратегии,
- по наделению ГУП УР «Фармация» функциями специализированной организации путем заключения контракта без проведения конкурентных процедур, при этом контракт заключен на изначально невыгодных (убыточных) для ГУП УР «Фармация» условиях по цене 99 000 рублей за 1000 процедур, т.е. по цене 99 рублей за 1 процедуру;
- по изначально планируемой организации торгов через специализированную организацию – ГУП УР «Фармация» при участии ГУП УР «Аптеки Удмуртии» в электронных аукционах, проводимых ГУП УР «Фармация», обладая информацией, что директорами этих государственных предприятий является одно и то же физическое лицо, свидетельствует о наличии соглашения между Министерством здравоохранения Удмуртской Республики, ГУП УР «Аптеки Удмуртии», ГУП УР «Фармация», направленного на создание преимущественных условий для ГУП УР «Аптеки Удмуртии».

Решениями судов по делу №А71-16677/2017 решение антимонопольного органа было признано законным.

8. Решением Кировского УФАС России по делу № 01/05-17 установлено, что Администрацией Слободского района Кировской области, администрацией Стуловского сельского поселения Слободского района Кировской области и ООО «Строительно-Монтажное Управление-16» заключено антиконкурентное соглашение выразившееся в заключении договора № 2-2016/21 о предоставлении участка в пользование на условиях аренды (договор аренды земли) от 21.03.2016 г., договора № 1-57/16 о передаче проектной документации от 21.03.2016 г., муниципального контракта № 197/16 на приобретение здания (наружных сетей, объектов благоустройства, оборудования) для размещения детского сада на 96 мест в дер. Стулово Слободского района Кировской области от 05.10.2016 г.

При наличии муниципальной нужды в строительстве здания детского сада органами местного самоуправления была избрана последовательность действий, направленная на искусственное создание условий, для приобретения возведенного здания без проведения торгов в соответствии с Законом № 44-ФЗ. На начальном этапе участниками соглашения была реализована иная конкурентная процедура – открытый аукцион на право заключения договора аренды земельного участка. По окончании строительства здание было приобретено администрацией без проведения торгов как у единственного поставщика на основании п. 31 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Указанные действия участников соглашения квалифицированы по ст. 16 Закона о защите конкуренции.

Решением Арбитражного суда Кировской области от 29.01.2018 по делу № А28-10990/2017 решение антимонопольного органа было признано незаконным. По результатам рассмотрения апелляционной жалобы

Кировского УФАС России Арбитражный суд апелляционной инстанции пришел к выводу об отсутствии оснований для признания решения антимонопольного органа недействительным, отменив решение суда первой инстанции и приняв по делу новый акт (постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 14.05.2018 г. по делу № А28-10990/2017). Арбитражный суд Волго-Вятского округа Постановлением от 07.09.2018 № Ф01-3729/2018 поддержал выводы, изложенные в Постановлении 2ААС по делу А28-10990/2017.

Типовые «Вопросы-Ответы»

для органов исполнительных власти субъектов Российской Федерации по внедрению антимонопольного комплаенса.

№ п/п	Вопрос	Ответ
1	<p>Все ли органы государственной власти субъекта Российской Федерации должны внедрить антимонопольный комплаенс? Необходимо ли учитывать цели, задачи, полномочия и специфику деятельности такого органа, отсутствие влияния их деятельности на товарные рынки?</p>	<p>В соответствии с подпунктом «е» пункта 2 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 (далее – Указ № 618) высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации поручено принять меры, направленные на создание и организацию антимонопольного комплаенса деятельности «органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».</p> <p>Из положений Указа № 618 следует, что система антимонопольного комплаенса на уровне субъекта Российской Федерации должна охватывать всю систему органов исполнительной власти региона в соответствии с уставными документами региона (высшее должностное лицо, правительство, иные органы исполнительной власти).</p> <p>При этом построение организационной структуры антимонопольного комплаенса на уровне субъекта Российской Федерации отнесено к компетенции высшего должностного лица. Решение об организации единого антимонопольного комплаенса для всей системы органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, либо организации и внедрении антимонопольного комплаенса в каждом из органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации самостоятельно.</p>
2	<p>Каковы этапы внедрения антимонопольного комплаенса: в первую очередь на региональном уровне, а потом на муниципальном, либо одновременно?</p>	<p>Действующими нормативными правовыми актами этапы внедрения антимонопольного комплаенса не регламентированы. По мнению ФАС России, следует исходить из возможности и проработанности организационных вопросов внедрения антимонопольного комплаенса органами местного самоуправления, учитывая, что органам</p>

		государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо внедрить антимонопольный комплаенс до 01.03.2019.
3	В какие сроки органы местного самоуправления должны внедрить антимонопольный комплаенс?	Регламентированных сроков по внедрению антимонопольного комплаенса в органах местного самоуправления не установлено, однако заблаговременное внедрение антимонопольного комплаенса будет способствовать предотвращению, сокращению выявленных нарушений антимонопольного законодательства.
4	Должен ли орган местного самоуправления внедрить антимонопольный комплаенс в полном объеме, в соответствии с Методическими рекомендациями, а именно создать уполномоченное подразделение (должностное лицо), осуществлять контроль нормативных правовых актов, подготавливать доклад об антимонопольном комплаенсе?	Органам местного самоуправления рекомендовано при организации комплаенса предусмотреть все мероприятия, предусмотренные Методическими рекомендациями. Вместе с тем, орган местного самоуправления вправе сам определить необходимость и достаточность мер, необходимых для достижения целей внедрения антимонопольного комплаенса.
5	Как стимулировать (заинтересовать) органы местного самоуправления к внедрению антимонопольного комплаенса?	<p>Основным стимулом для органов местного самоуправления должно являться достижение целей совершенствования государственной политики по развитию конкуренции, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none"> - повышение удовлетворенности потребителей за счет расширения ассортимента товаров, работ, услуг, повышения их качества и снижения цен; - повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, в том числе за счет обеспечения равного доступа к товарам и услугам субъектов естественных монополий и государственным услугам, необходимым для ведения предпринимательской деятельности, - стимулирования инновационной активности хозяйствующих субъектов, повышения доли наукоемких товаров и услуг в структуре производства, развития рынков высокотехнологичной продукции; - стабильный рост и развитие экономики, снижение социальной напряженности в обществе. <p>Как следствие при достижении данных целей</p>

		<p>административно-территориальное образование становится привлекательным для ведения бизнеса, привлечения инвестиций и т.д. Отсюда развитие экономики, рост налоговых отчислений, увеличение доходной части бюджета, финансовое обеспечение решения стоящих перед органами местного самоуправления задач, в том числе, социальных, экономическая и политическая стабильность.</p>
6	<p>Можно ли говорить о прямой выгоде внедрения антимонопольного комплаенса в виде снижения финансовых потерь - избежание административных штрафов. Если орган региональной государственной власти или местного самоуправления внедрит антимонопольный комплаенс и потом «вдруг» нарушит антимонопольное законодательство, будет ли это являться основанием для освобождения от ответственности?</p>	<p>Определяющими стимулами для органов региональной государственной власти и органов местного самоуправления должны быть иные результаты внедрения антимонопольного комплаенса, указанные в пункте 6 Методических рекомендаций. Нарушение антимонопольного законодательства - это всегда негативный фактор для экономики: иногда прямой (антиконкурентные соглашения), иногда косвенный (создание административных барьеров - как результат монополизация рынков, снижения качества товаров услуг, их ассортимента, рост цен). Исключение данных факторов создаст положительный эффект для экономики.</p>
7	<p>Необходимо ли согласование правовых актов об антимонопольном комплаенсе региональных органов власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления с территориальным управлением ФАС России, ФАС России?</p>	<p>Согласования правовых актов об антимонопольном комплаенсе региональных органов власти или органов местного самоуправления с территориальным органом ФАС России, ФАС России не предусмотрено. В то же время считаем возможным обращение региональных органов власти к территориальным органам ФАС России за получением методической помощи и консультаций.</p>
8	<p>Какое структурное подразделение правительства региона может выполнять функции уполномоченного подразделения?</p>	<p>Структурное подразделение, которое целесообразно наделять функциями уполномоченного подразделения, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) определяет самостоятельно.</p>
9	<p>Может ли субъект Российской Федерации создать «коллегиальное» уполномоченное подразделение (по аналогии с антимонопольным комплаенсом ФАС России), то есть распределить функции между несколькими органами исполнительной власти</p>	<p>Указанный подход Методическим рекомендациям не противоречит.</p>

	субъекта Российской Федерации?	
10	Что понимается под подотчетностью уполномоченного подразделения непосредственно руководству федерального органа исполнительной власти? Является ли это обязательным и необходимым требованием для реализации системы антимонопольного комплаенса на региональном уровне?	По мнению ФАС России, понятие «подотчетный» не является тождественным понятию «подчиненный». Таким образом, уполномоченное подразделение (должностное лицо) может не находиться в непосредственном подчинении руководителя органа исполнительной власти, но в части организации антимонопольного комплаенса должно быть ему подотчетным.
11	Какие требования предъявляются к уровню образования и квалификации сотрудников уполномоченного подразделения (должностного лица)?	Требования к уровню образования и квалификации сотрудников уполномоченного подразделения (должностного лица) Методическими рекомендациями не устанавливаются.
12	Какой орган может осуществлять функции коллегиального органа в целях внедрения в органе власти субъекта Российской Федерации антимонопольного комплаенса? Каким должен быть его состав?	В соответствии с Методическими рекомендациями «коллегиальный орган» - это совещательный орган, осуществляющий оценку эффективности функционирования антимонопольного комплаенса. По мнению ФАС России, функции данного органа могут быть возложены на коллегиальный орган, созданный в рамках реализации Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации или Общественно-консультативный совет. Вопросы, связанные с возложением функций и определением состава коллегиального органа, согласно Методическим рекомендациям определяются органом исполнительной власти в акте об организации антимонопольного комплаенса.
13	Планирует ли ФАС России разработать методику выявления рисков, методику расчета ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса, типовые (модельные) комплаенсы и иные методические документы для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления? Если	Разработка и принятие отдельных методических документов по вопросам внедрения антимонопольного комплаенса на региональном уровне и уровне органов местного самоуправления в ближайшее время не планируется. Указанные правовые акты разрабатываются на региональном уровне самостоятельно. При этом считаем возможным при разработке таких документов заимствовать принципы и подходы, разработанные ФАС России для органов исполнительной власти федерального уровня.

	нет, то кем должны разрабатываться такие документы?	
14	Утверждена ли на данный момент методика расчета ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса? Можно ли использовать данную методику расчета? Необходимо ли разрабатывать данную методику для уполномоченного подразделения, или только для органов исполнительной власти в целом?	Приказом ФАС России от 05.02.2019 № 133/19, утверждена Методика расчета ключевых показателей эффективности функционирования антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти и размещена на сайте ФАС России в разделе «Национальный план развития конкуренции» http://plan.fas.gov.ru/documents/682820
15	Методика расчета ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса для федеральных органов исполнительной власти разрабатывается ФАС России. Означает ли это, что для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации методика разрабатывается территориальным органом ФАС? Кем разрабатывается методика для органов местного самоуправления?	<p>Разработка данных методик для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или для органов местного самоуправления ни ФАС России, ни территориальными органами ФАС России не предусмотрена.</p> <p>Ключевые показатели эффективности могут быть утверждены на основании методики, предложенной ФАС России для федеральных органов исполнительной власти.</p>
16	Возможно ли принятие правового акта об антимонопольном комплаенсе в отсутствие методик расчета ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса и самих ключевых показателей?	По мнению ФАС России, отсутствие методики расчета ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса для федеральных органов исполнительной власти, а равно отсутствие методик расчета ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса в субъектах Российской Федерации (и самих ключевых показателей) не может являться препятствием для принятия правового акта о внедрении в органе государственной власти субъекта Российской Федерации правового акта об организации антимонопольного комплаенса. Ключевые показатели эффективности антимонопольного комплаенса могут быть утверждены позднее после принятия соответствующих методик.
17	Планируется ли в Методике расчета ключевых показателей эффективности антимонопольного	Ключевые показатели эффективности антимонопольного комплаенса (перечень) установлены Методикой расчета для федеральных органов

	<p>комплаенса определить сам перечень таких ключевых показателей? Возможно ли установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления ключевых показателей эффективности, отличных от тех, которые приведены в Методике расчета?</p>	<p>исполнительной власти. Значения данных показателей федеральные органы исполнительной власти определяют самостоятельно.</p> <p>Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут также руководствоваться данным подходом.</p>
18	<p>Должен ли быть перечень ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса одинаковым для всех регионов?</p>	<p>Такого требования Методикой расчета не предусмотрено. Ключевые показатели должны отражать эффективность функционирования в органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса.</p>
19	<p>В какие сроки в 2019 году региональные органы исполнительной власти должны разработать:</p> <ul style="list-style-type: none"> - карты комплаенс-рисков, - ключевые показатели эффективности. 	<p>Для региональных органов исполнительной власти такие сроки не регламентированы.</p> <p>До 01 марта 2019 года региональные органы исполнительной власти должны принять правовые акты о внедрении системы антимонопольного комплаенса.</p>
20	<p>В какой орган власти необходимо предоставлять органам местного самоуправления доклады об антимонопольном комплаенсе?</p>	<p>Методические рекомендации не содержат требований о направлении доклада об антимонопольном комплаенсе органами местного самоуправления в какой-либо орган власти Российской Федерации. При этом считаем возможным органам местного самоуправления руководствоваться рекомендациями по размещению доклада в сети Интернет на официальном сайте органа местного самоуправления.</p>
21	<p>Предусмотрено ли включение доклада об антимонопольном комплаенсе в доклад о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг, формируемый в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р «О стандарте развития конкуренции в субъектах</p>	<p>В соответствии с Методическими рекомендациями Доклад об антимонопольном комплаенсе, утвержденный коллегиальным органом, должен направляться федеральным органом исполнительной власти в ФАС России для включения информации о мерах по организации и функционированию антимонопольного комплаенса в федеральных органах исполнительной власти в доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации, подготавливаемый в соответствии с пунктом 10 части 2</p>

	Российской Федерации?	статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции». Иных требований Методические рекомендации не содержат.
22	Необходимо ли внедрять антимонопольный комплаенс в подведомственные организации органов исполнительной власти, в деятельность муниципальных унитарных предприятий, муниципальных автономных учреждений и хозяйственные общества, если доля участия соответствующего муниципального образования в их уставном капитале превышает 50 %?	Действующими нормативными правовыми актами такая необходимость не предусмотрена.
23	Учитываются ли уполномоченным подразделением (должностным лицом) в рамках антимонопольного комплаенса органов государственной власти субъекта Российской Федерации риски нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг?	При организации антимонопольного комплаенса учитываются риски, связанные с нарушением антимонопольного законодательства. При этом необходимо отметить, что ряд норм Закона о защите конкуренции устанавливает антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений, а также запрет на заключение антиконкурентных соглашений при проведении торгов.
24	Необходимо ли органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при разработке проектов нормативных правовых актов дополнять текст пояснительной записки к проекту информацией о проведении экспертизы на соответствие антимонопольному законодательству?	Если это предусмотрено положением об антимонопольном комплаенсе, принятом органом исполнительной власти.
25	Где можно взять информацию о количестве нарушений антимонопольного законодательства органом государственной власти субъекта Российской Федерации? Есть ли такая информация в открытом доступе? Возможно ли такую информацию запрашивать в	Анализ данной информации осуществляется уполномоченным подразделением (должностным лицом) субъекта Российской Федерации самостоятельно на основании данных, имеющихся в органе власти. Вместе с тем, указанная информация может быть получена от территориального органа ФАС России в рамках заключенных Соглашений о взаимодействии по реализации Национального плана

	территориальном органе ФАС России?	по развитию конкуренции.
26	<p>Что понимается под конфликтом интересов в рамках работы по реализации антимонопольного комплаенса? Почему выявление конфликта интересов не включено в группу работ по выявлению рисков нарушения антимонопольного законодательства? Будут ли ФАС России разработаны отдельные методики по процедурам внутренних расследований для таких случаев в рамках антимонопольного комплаенса?</p>	<p>Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) (статья 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».</p> <p>Выявление конфликта интересов в деятельности служащих и структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, разработка предложений по их исключению предусмотрены подпунктом «в» пункта 11 Методических рекомендаций.</p> <p>В соответствии с приказом ФАС России от 27 ноября 2018 г. № 1646/18 функции уполномоченного органа по выявлению конфликта интересов в деятельности служащих и структурных подразделений ФАС России, разработке предложений по их исключению, относятся к компетенции Управления государственной службы ФАС России.</p>
27	<p>Антимонопольное нарушение (особенно со стороны органов государственной власти – ст.15,16 Закона о защите конкуренции) носят многокомпонентный характер. Решение принимается не одним должностным лицом и подразделением. Только совокупность действий может указывать на признаки нарушения. В таких случаях кто и на каком этапе может определить риск? (Например: передача имущества в АО для продажи)?</p>	<p>Методическими рекомендациями предусмотрена, что по результатам работы аналитической работы уполномоченного подразделения составляется карта рисков, которая содержит, в том числе, причины и условия возникновения рисков, а также план мероприятий (дорожную карту), в ходе подготовки которого прорабатываются возможные меры по снижению вероятности наступления риска или по минимизации негативных последствий наступления риска. При выявлении сложного/многокомпонентного риска считаем целесообразным скоординировать работу в данном направлении с заинтересованными структурными подразделениями в рабочем порядке.</p>



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru <http://www.fas.gov.ru>

Руководителям территориальных
органов ФАС России

25.12.2018 № СП/106903/18

На № _____ от _____
О выдаче предупреждений по ч.1 ст.15
Закона о защите конкуренции при
передаче до 01.03.2015 земельных
участков, государственная
собственность на которые не
разграничена, в аренду
хозяйствующим субъектам без
проведения процедуры торгов

В соответствии с Планом оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2018 году, утвержденным приказом ФАС России от 19.04.2018 № 508/18, ФАС России направляет для использования в работе разъяснения по вопросу выдачи предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), выразившегося в передаче органами местного самоуправления муниципального района земельных участков в аренду хозяйствующим субъектам в нарушение действующего земельного законодательства без проведения процедуры торгов.

В соответствии с частью 1 статьи 39¹ Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, участвующей в



предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее — предупреждение).

Приказом ФАС России от 22.01.2016 № 57/16 утвержден Порядок выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а также форма такого предупреждения.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В письме ФАС России от 11.01.2016 № ИА/90/16 «О применении законодательства Российской Федерации, регулирующего земельные отношения» указывается на то, что при рассмотрении антимонопольным органом заявлений о признаках нарушения антимонопольного законодательства разрешению подлежат, в том числе вопросы равного доступа к использованию земли, реализации имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.

Непроведение торгов лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к земельному ресурсу, что приводит к ограничению конкуренции.

Как указал Президиум ВАС РФ в своем постановлении от 05.04.2011 № 14686/10 по делу № А13-10558/2008 *«в тех случаях, когда требуется проведение конкурса, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем»*.

Нарушением законодательства о защите конкуренции может быть признано предоставление уполномоченным органом государственной власти в собственность хозяйствующему субъекту земельного участка, на котором расположен объект недвижимости данного субъекта, площадью большей, чем это обусловлено объективными потребностями, без проведения публичных торгов (пункт 24 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3, утвержденного

Президиумом Верховного Суда РФ 12.07.2017).

К еще одному распространенному виду нарушений антимонопольного законодательства, связанных с распоряжением земельными участками, относится произвольное, не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям заключенного договора последующее изменение вида разрешенного использования, предоставленного по данному договору земельного участка, в целях «ухода» от процедуры торгов. В постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 24.07.2018 № Ф06-34989/2018 по делу № А57-30386/2017 и Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 02 марта 2018 года по делу № А49-1804/2017 суды в рассматриваемом случае пришли к выводу о ничтожности соглашения об изменении вида разрешенного использования земельного участка.

При установлении обстоятельств, свидетельствующих о том, что действия органа власти, связанные с заключением договора о передаче прав владения/пользования земельным участком, находящимся в государственной (муниципальной) собственности, содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, антимонопольному органу целесообразно выдать предупреждение о возврате переданного по договору имущества.

Возможность выдачи предупреждения о возврате земельного участка, в случае если сделка нарушает антимонопольное законодательство, подтверждается складывающейся судебной практикой. Так в постановлении от 19.03.2018 № Ф09-807/18 по делу № А76-20187/2016 Арбитражный суд Уральского округа пришел к следующим выводам.

Императивность положений статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации не допускает передачи органами местного самоуправления земельных участков из публичной собственности без осуществления публичных процедур, соблюдение которых направлено на расширение доступа участников рынка строительства к земельным участкам и является основой эффективного их использования и развития конкуренции. Предоставление земельного участка для строительства одному из претендентов без осуществления публичных процедур является передачей имущества в приоритетном порядке и создает дискриминационные условия деятельности для других лиц (участников рынка), которые имеют равную возможность реализовать право на получение таких земельных участков и могли бы приобрести их в аренду на общих условиях при проведении аукциона.

Поскольку оспариваемые сделки совершены с нарушением императивных требований закона о порядке предоставления земельного участка для целей строительства, влекут нарушение прав неопределенного круга лиц, имеющих право претендовать на получение земельного участка в случае соблюдения установленных законом процедур, на основании пункта 2 статьи 168 Гражданского кодекса Российской Федерации суд признал указанные сделки ничтожными и применил последствия недействительности договора аренды в виде односторонней

реституции путем обязания общества возратить Администрации земельный участок (п. 2 ст. 167 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Определением Верховного Суда РФ от 04.06.2018 № 309-ЭС18-6662 было отказано в передаче дела № А76-20187/2016 в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления.

В случае, когда антимонопольный орган выдал предупреждение о принятии мер, направленных на изъятие имущества из незаконного владения и (или) пользования, направление со стороны лица, которому выдано предупреждение лишь соответствующих писем, например, о расторжении договора аренды, без фактического изъятия имущества, не может свидетельствовать о надлежащем исполнении предупреждения (постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу № А73-364/2018).

При выдаче предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в передаче органами местного самоуправления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду хозяйствующим субъектам без проведения процедуры торгов антимонопольному органу также необходимо руководствоваться следующим.

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» был дополнен статьей 3.3, согласно которой с 1 марта 2015 г. до 1 января 2017 г. предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществлялось органом местного самоуправления городского округа/поселения, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки поселения». С января 2017 года данные полномочия вновь перешли к органам местного самоуправления муниципального района.

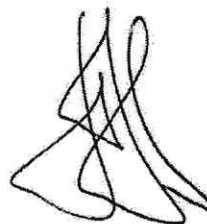
По общему правилу, правоотношения регулируются теми нормами права, которые действовали в момент их возникновения. Соответственно, при рассмотрении данной категории дел Земельный кодекс Российской Федерации должен применяться в редакции, действующей на момент совершения нарушения антимонопольного законодательства.

При этом необходимо учитывать, что целью получения защиты (в данном случае - в административном порядке, реализуемой посредством обращения в антимонопольный орган) является восстановление нарушенных прав лица, то есть приведение их в такое состояние, в котором они должны были бы находиться, если бы поведение всех участников правоотношений было правомерным. Соответственно, права лица восстанавливаются в том виде, в котором они должны были бы сложиться, если бы не были нарушены. Значит, такое восстановление должно происходить в соответствии с нормами права, которые действовали в

момент существования спорных взаимоотношений. Последующее изменение правового регулирования не может влиять на право лица, которое было лишено этого права в результате каких-либо неправомерных действий. Указанная позиция нашла свое отражение в постановлении Третьего арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2016 г. № 03АП-6632/15 по делу № А33-15198/2015, законность которого подтверждена судом кассационной инстанции.

При выявлении незаконного предоставления земельного участка без торгов может иметь место ситуация, когда распоряжение/постановление о предоставлении земельного участка издано и договор аренды заключен органом местного самоуправления муниципального района, однако стороной по договору аренды на момент выявления признаков нарушения является орган местного самоуправления городского округа/поселения или наоборот.

В рассматриваемом случае антимонопольному органу целесообразно выдать предупреждения о возврате данных земельных участков в муниципальную казну, органу власти или местного самоуправления, уполномоченному на момент выдачи предупреждения на совершение данных действий, поскольку одновременно с передачей соответствующему органу полномочий по предоставлению земельных участков ему перешли обязанности по контролю за законностью передачи земельных участков. Орган власти или местного самоуправления, допускающий наличие арендных правоотношений, основанных на ничтожной сделке, совершает нарушение антимонопольного законодательства в форме бездействия.



С.А. Пузыревский

Исп. Газетдинова Юлия Евгеньевна
Тел. +7 (499) 755-23-23 доб. 097-258



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ
СЛУЖБА
(ФАС России)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ

Руководителям территориальных органов
ФАС России

Садовая Кудринская, 11
Москва, Д-242, ГСП-3, 125993
тел. (499) 755-23-23, факс (499) 755-23-24
delo@fas.gov.ru <http://www.fas.gov.ru>

21.12.2018 № СП/105171/18

На № _____ от _____

О нарушении органами власти
антимонопольного законодательства
при наделении казенных учреждений
функциями органов власти

В соответствии с пунктом 10 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2018 году, утвержденного приказом ФАС России от 19.04.2018 №508/18, ФАС России направляет для использования в работе разъяснения по вопросу оценки действий органов власти и местного самоуправления при наделении казенных учреждений функциями органов власти.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Таким образом, часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает только те действия органов власти или выполняющих их функции организаций, которые оказывают негативное влияние на конкуренцию. Соответственно, в ходе доказывания в действиях органа власти нарушения указанного запрета, антимонопольному органу необходимо установить, привели ли рассматриваемые действия к ограничению или устранению конкуренции, и если привели, то на каком именно товарном рынке или торгах.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона о защите



конкуренции).

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются, в том числе любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

По смыслу статьи 15 Закона о защите конкуренции, нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, и распространяется прежде всего на их акты и действия в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Несмотря на то, что перечень вопросов местного значения определен главой 3 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», реализация указанных полномочий должна осуществляться с соблюдением запретов, установленных Законом о защите конкуренции.

При этом частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрен запрет на совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством.

Также часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями государственного контроля и надзора, если иное не установлено в одном из двух Федеральных законов, прямо поименованных там же, в части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Следует обратить внимание, что часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции не содержит указание на обязательное наличие негативных последствий или угрозы их наступления, как для конкуренции на каком-либо товарном рынке или торгах, так и на какие-либо другие негативные последствия. То есть этот запрет носит безусловный характер, а описываемые действия запрещены, даже если они оказывают влияние на

рынок, конкуренция на котором отсутствует.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что казенным учреждением является государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

В соответствии с пунктом 3 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, казенное учреждение, хотя и является хозяйствующим субъектом в смысле нормы пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, но может быть создано для осуществления отдельных функций органа власти, связанных с обеспечением его деятельности. Следовательно, казенное учреждение может быть наделено функциями органа власти, только если оно само не осуществляет деятельность в качестве хозяйствующего субъекта и не получает дохода на том товарном рынке, в отношении которого оно наделено какими-либо властными полномочиями.

В случае несоблюдения указанного условия создается реальная угроза, что казенное учреждение, наделенное функциями органа власти, получит преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

На основании статьи 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд относятся к бюджетным ассигнованиям. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (статья 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Следовательно, предоставление казенному учреждению бюджетных ассигнований на выполнение каких-либо работ или оказание услуг, относящихся к функционирующему товарному рынку или к товарам и услугам, закупаемым путем проведения конкурентной процедуры отбора поставщика в соответствии с действующим законодательством о закупках, при условии, что указанное казенное учреждение наделено какими-либо функциями органа власти на рассматриваемом товарном рынке или торгах, может являться нарушением запретов, предусмотренных частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В практике антимонопольных органов сложились подходы по квалификации соответствующих действий органов власти и органов местного самоуправления по наделению хозяйствующих субъектов, включая казенные учреждения, осуществляющих предусмотренную уставом деятельность, приносящую доход, функциями указанных органов, в качестве нарушений части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции (например, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.02.2017 №Ф01-6424/2016 по делу №А31-2970/2016, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.11.2016 №Ф01-4378/2016, Ф01-4948/2016 по делу №А43-33903/2015, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31.03.2015 №Ф01-720/2015 по делу №А31-565/2014, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31.03.2017 №Ф03-384/2017 по делу №А51-4097/2016).

Таким образом, антимонопольным органам при рассмотрении заявлений и материалов по указанному вопросу, следует учитывать, что возложение органами власти и органами местного самоуправления обязанности выполнять работы и (или) оказывать услуги на какую-либо отдельную организацию, или выделение ей бюджетных ассигнований на выполнение таких работ (услуг), включая казенные учреждения, в случаях, когда такие работы и (или) услуги обращаются на функционирующих товарных рынках или торгах, и могут осуществляться другими хозяйствующими субъектами, уже реализующими или имеющими возможность реализовать такой товар или услугу на соответствующем товарном рынке или торгах, может являться нарушением запретов, предусмотренных частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.



С.А. Пузыревский

Исп.Матяшевская Марьяна Игоревна
тел.8(499)755-23-23 вн.088-133

Обзор практики применения антимонопольного законодательства по пресечению «ухода» от конкурентных процедур органами государственной власти и местного самоуправления путем создания и финансирования хозяйствующих субъектов

В практике антимонопольных органов имеют место дела, в которых выявляются схемы «ухода» от торгов (иных конкурентных процедур, предусмотренных законодательством Российской Федерации) посредством совершения действий, сделок и принятия актов, внешне не противоречащих законодательству, но имеющих своей целью прикрыть сделку, которая должна быть заключена на торгах. Такие действия должны квалифицироваться как действия в обход закона. При этом также должна быть дана квалификация и оценка таких действий на предмет нарушения требований статей 15, 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В настоящее время существует три категории дел, связанных с нарушением статей 15, 16 Закона о защите конкуренции. При рассмотрении дел в связи с нарушением статьи 15 Закона о защите конкуренции важное значение имеет квалификация действий по части 1 или по части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

К первой группе относятся факты нарушения требований части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выраженные в передаче функции органов власти и местного самоуправления хозяйствующим субъектам с наделением их соответствующим финансовым обеспечением для выполнения таких функций (**передача функций заказчика работ и услуг для государственных и муниципальных нужд**).

Примеры таких нарушений имеют место в различных отраслях и сферах деятельности.

Дорожное строительство и ремонт

Так, в деле № А50-12457/2010 рассматривая спор, суды трех инстанций (постановление ФАС Уральского округа от 14.02.2011) поддержали выводы управления ФАС России, сделанные в ходе рассмотрения антимонопольного дела, относительно того, что Дорожное агентство с момента создания ГАУ «Управтодор» и в нарушение возложенных на него полномочий согласно Положению о Дорожном агентстве фактически перестало осуществлять функции государственного заказчика на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд дорожной отрасли края, наделив данными полномочиями ГАУ «Управтодор». Суды подтвердили наличие факта

нарушения требований части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции (определением ВАС РФ № ВАС-7639/11 от 29.06.2011 в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора отказано).

Капитальный ремонт объектов социальной сферы

ФАС Волго-Вятского округа в постановлении от 02.06.2014 по делу № А28-10421/2013 указывает, что действия Администрации по наделению автономного учреждения функциями органа местного самоуправления путем предоставления субсидии, в результате которых Учреждение получило возможность осуществлять расходование средств из бюджета на приобретение товаров, работ, услуг, необходимых для удовлетворения муниципальных нужд (выполнение работ по капитальному ремонту задания образовательного учреждения), без соблюдения процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов, нарушают часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Аналогичная практика содержится в судебных делах А70-8584/2012, А24-336/2013, А67- 7305/2013.

Школьное питание

ФАС Уральского округа в постановлении от 14.02.2012 № Ф09-9279/11 по делу № А76-7399/2011 указал, что деятельность по реализации муниципальных, региональных и федеральных программ по обеспечению доступного и сбалансированного здорового питания отнесена к функциям органов местного самоуправления. Возможность передачи полномочий органа местного самоуправления по реализации указанных функций иным хозяйствующим субъектам, в том числе созданным в форме автономного учреждения, прямо запрещена положениями части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции (определением ВАС РФ № ВАС-6867/12 от 9.06.2012 в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора отказано).

Информационно-техническое обеспечение деятельности органов власти

ФАС Дальневосточного округа в постановлении от 31.03.2017 № Ф03-384/2017 по делу № А51-4097/2016, подтверждая обоснованность позиции антимонопольного органа о том, что действия администрации, департамента земельных отношений и департамента информатизации по наделению КГБУ «ИТЦ Приморского края» функциями (полномочиями) органа исполнительной власти по информационно-техническому обеспечению деятельности иных органов власти содержит признаки нарушения ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, обратил внимание на следующее.

По смыслу статьи 2 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг заявителем в отношении государственной или муниципальной услуги может выступать физическое или юридическое лицо, но никак не государственный орган, его территориальные органы, органы государственных внебюджетных фондов и их территориальные органы, органы местного самоуправления.

При таких обстоятельствах судебные инстанции, исходя, в том числе из значения термина «государственные услуги», приведенного в Законе об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, руководствуясь вышеуказанными нормами статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях и БК РФ, мотивированно признали невозможным создание бюджетного учреждения для цели выполнения работ, оказания услуг, потребителем которых будет являться орган государственной власти (применительно к настоящему спору: КГБУ «ИТЦ Приморского края» наделено полномочием по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд).

Сфера культуры и искусства

В постановлении 17 Арбитражного апелляционного суда от 11.05.2017 № 17АП-4127/2017-АК по делу № А50-9657/2016 подчеркнул, что действующим законодательством Российской Федерации установлено, что орган государственной власти субъекта РФ, в случае, когда для осуществления полномочий требуется выполнение работ (оказание услуг) за счет бюджетных средств, вправе: - учреждать и финансировать путем предоставления субсидий автономные учреждения, которые будут своими силами и средствами выполнять и оказывать указанные работы, услуги, в том числе в рамках выданного государственного задания; - размещать закупки на работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном Законом о контрактной системе.

Суд согласился с позицией антимонопольного органа о том, что КГАУ «Центр по реализации проектов в сфере культуры и молодежной политики», которому в рамках государственного задания была выделена субсидия на организацию и проведение культурно-досуговых мероприятий, осуществляя их не своими силами, а с привлечением на основании гражданско-правовых договоров, заключенных без проведения конкурентных процедур, других хозяйствующих субъектов, фактически исполнило функции государственного заказчика, возложенные в данном случае исключительно на Министерство культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края.

Указанные действия являются совмещением функций органа государственной власти и хозяйствующего субъекта и нарушают запрет, установленный ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Второй группой нарушений является создание преимуществ унитарным предприятиям, бюджетным и автономным учреждениям, являющимся хозяйствующими субъектами, по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же товарном рынке, а, следовательно, **создание препятствий осуществлению деятельности таких прочих хозяйствующих субъектов, создание барьеров входа на рынок для них** (в данном случае на предприятие или учреждение не возлагаются функции органа власти (функции заказчика), а оно само выполняет работы или оказывает услуги как хозяйствующий субъект).

Такие нарушения также имеют место в различных отраслях.

Организация питания в дошкольных учреждениях

В постановлении АС Волго-Вятского округа от 15.06.2015 по делу № А28-10538/2014 указано: апелляционный суд обоснованно посчитал, что обязанность по выбору поставщика продуктов питания, в том числе за счет бюджетных средств, возложена на соответствующие казенные и бюджетные организации, при этом выбор поставщика должен осуществляться на конкурсных началах. В рассматриваемом случае поставка продуктов питания в муниципальные казенные образовательные учреждения осуществлялась в соответствии с муниципальными заданиями, выдаваемыми Департаментом образования МАУ. Суд поддержал антимонопольный орган, признавший в действиях Департамента образования факт нарушения требований пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившийся в утверждении муниципальных заданий по обеспечению продуктами питания, хранению, расфасовке, контролю качества и доставке до места назначения в рамках муниципальной услуги по предоставлению дошкольного образования МАУ путем издания приказов об утверждении муниципальных заданий, ставящих МАУ в неравные, более выгодные условия, обеспечивающие возможность осуществления поставки продуктов питания в муниципальные казенные дошкольные образовательные учреждения, в отличие от других хозяйствующих субъектов.

Содержание дорог и благоустройство территорий

В постановлении АС Западно-Сибирского округа от 14.09.2015 года

по делу А27-17006/2014 (определением ВС РФ от 02.12.2015 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ) сделаны следующие выводы: выполнение работ и оказание услуг по содержанию автомобильных дорог местного значения, обслуживанию уличного освещения и благоустройству территории городского округа, поименованных в приложении 2 к Порядку предоставления субсидий, направлено на обеспечение нужд муниципального образования Калтанского городского округа и не является потребностью самого учреждения. В рассматриваемом случае, утвердив Порядок предоставления субсидий, администрация в обход положений Закона № 94-ФЗ о необходимости проведения торгов определила учреждение исполнителем работ и услуг для муниципальных нужд.

АС Волго-Вятского округа в постановлении от 06.07.2015 по делу № А28-13260/2014 поддержал выводы антимонопольного органа, который установил, что бюджетное учреждение осуществляет деятельность на рынке работ по содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения и работ по озеленению территории и содержанию мест общего пользования; на данном рынке в рассмотренный период действовали и иные субъекты, таким образом, действиями администрации по предоставлению МБУ «ДЭС» на основании муниципального задания права на выполнение работ для муниципальных нужд созданы необоснованные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами, что выразилось в возможности выполнения работ для муниципальных нужд без соблюдения конкурентных процедур, регламентированных Законом о размещении заказов. Суд согласился, что в данном случае были нарушены требования пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (определением ВС РФ от 05.10.2015 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ).

Аналогичная практика содержится в судебных делах №№ А31-7270/2012, А68-6275/2012, А66-9585/2013.

Сфера проектирования

В постановлении ФАС Уральского округа от 22.11.2010 по делу А50-39334/2009 сделан вывод, что схема, в рамках реализации которой с целью, в частности, разработки проекта генерального плана, создается учреждение «Бюро городских проектов», учредителем которого от имени администрации является архитектурно-планировочное управление, противоречит смыслу Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Закона о размещении заказов, фактически

направлена на уклонение от исполнения требований действующего законодательства о размещении заказов (определением ВАС РФ № ВАС-1064/11 от 04.04.2011 в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора отказано).

Содержание мест захоронений

Аналогичные выводы, указанным ранее в иных сферах деятельности, сделаны судами в деле № А10-5389/2014 (Определением ВС РФ от 01.12.2015 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ).

Суды указали, что оказание услуг по содержанию мест захоронения, в том числе отвод земельных участков является муниципальной нуждой и, следовательно, бюджетные средства, выделяемые для этих целей, для равного доступа всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на рынке похоронных услуг, должны быть распределены в соответствии с требованиями действующего законодательства о размещении заказов.

Производство и транслирование радио – и телевизионных программ

Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в постановлении от 29.09.2016 по делу № А74-8533/2015 поддержал решение Хакасского УФАС России, которым действия администрации муниципального образования по созданию и финансированию автономного учреждения были признаны нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. При этом суд указал, что спорные работы (услуги) – производство, выпуск и распространение теле-, радиoproграмм, рекламно-информационная деятельность являются муниципальной нуждой, а не муниципальной услугой, так как потребность в данных работах возникает у муниципального образования, а не у отдельных заявителей.

Одновременно суд отметил, что иное понимание правовых норм приводит к тому, что орган местного самоуправления по своему усмотрению может принимать решения о создании нового хозяйствующего субъекта, обеспеченного гарантированным рынком сбыта своих услуг, обладающего правом на осуществление деятельности, приносящей доход на товарном рынке, на котором орган местного самоуправления выступает заказчиком товаров, работ, услуг для нужд муниципального образования в целях решения вопросов местного значения.

К третьей группе нарушений относятся действия органов власти и хозяйствующих субъектов по созданию государственных учреждений, выдача им государственных заданий с последующим субсидированием, и расходование бюджетных средств без проведения конкурентных процедур. Подобные действия «в обход закона» на практике могут признаваться в качестве запрещенных антиконкурентных соглашений.

Такие нарушения также имеют место в различных отраслях.

Сфера информатизации

Так, ФАС Поволжского округа в постановлении от 05.03.2013 по делу № А72-6640/2012 приходит к выводу о том, что выдача учреждению государственных заданий позволило ему расходовать средства из бюджета региона на выполнение работ по созданию единой интеграционной пространственной ГИС региона без соблюдения процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов, что является нарушением пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции (определением ВАС РФ № ВАС-9334/13 от 30.07.2013 в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора отказано).

Выполнение работ по ремонту

Арбитражный суд Уральского округа в постановлении от 02.10.2015 по делу № А47-11443/2014 указал, что действия Управления образования муниципального образования и учреждения по заключению соглашения, которым учреждению была предоставлена субсидия на выполнение работ по ремонту объектов, относящихся к собственности муниципального образования, без проведения конкурентных процедур, фактически направлены на уклонение от исполнения требований действующего законодательства о проведении торгов и на ограничение доступа хозяйствующих субъектов на рынок производства общестроительных работ, что свидетельствует об ограничении конкуренции и нарушении п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции (определением ВАС РФ № 309-КГ15-18029 от 25.01.2016 в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора отказано).



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 18 октября 2018 г. № 2258-р

МОСКВА

1. В целях реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции", утвердить прилагаемые методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

2. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при создании и организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства руководствоваться методическими рекомендациями, утвержденными настоящим распоряжением.

3. Создание и организация федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства осуществляется в пределах установленной Правительством Российской Федерации штатной численности этих федеральных органов исполнительной власти и средств, предусмотренных им на руководство и управление в сфере установленных функций.

Председатель Правительства
Российской Федерации



Д.Медведев

УТВЕРЖДЕНЫ
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 18 октября 2018 г. № 2258-р

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по созданию и организации федеральными органами
исполнительной власти системы внутреннего обеспечения
соответствия требованиям антимонопольного законодательства

I. Общие положения

1. Настоящие методические рекомендации разработаны в целях формирования единого подхода к созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (далее - антимонопольный комплаенс).

2. Термины, используемые в настоящих методических рекомендациях, означают следующее:

"антимонопольное законодательство" - законодательство, основывающееся на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоящее из Федерального закона "О защите конкуренции", иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, в которых участвуют федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, российские юридические лица и иностранные юридические лица, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели;

"антимонопольный орган" - федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы;

"доклад об антимонопольном комплаенсе" - документ, содержащий информацию об организации в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса и о его функционировании;

"коллегиальный орган" - совещательный орган, осуществляющий оценку эффективности функционирования антимонопольного комплаенса;

"нарушение антимонопольного законодательства" - недопущение, ограничение, устранение конкуренции федеральным органом исполнительной власти;

"риски нарушения антимонопольного законодательства" - сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий в виде ограничения, устранения или недопущения конкуренции;

"уполномоченное подразделение" - подразделение федерального органа исполнительной власти, осуществляющее внедрение антимонопольного комплаенса и контроль за его исполнением в федеральном органе исполнительной власти.

II. Цели, задачи и принципы антимонопольного комплаенса

3. Цели антимонопольного комплаенса:

а) обеспечение соответствия деятельности федерального органа исполнительной власти требованиям антимонопольного законодательства;

б) профилактика нарушения требований антимонопольного законодательства в деятельности федерального органа исполнительной власти.

4. Задачи антимонопольного комплаенса:

а) выявление рисков нарушения антимонопольного законодательства;

б) управление рисками нарушения антимонопольного законодательства;

в) контроль за соответствием деятельности федерального органа исполнительной власти требованиям антимонопольного законодательства;

г) оценка эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса.

5. При организации антимонопольного комплаенса федеральному органу исполнительной власти рекомендуется руководствоваться следующими принципами:

а) заинтересованность руководства федерального органа исполнительной власти в эффективности функционирования антимонопольного комплаенса;

б) регулярность оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства;

в) обеспечение информационной открытости функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса;

г) непрерывность функционирования антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти;

д) совершенствование антимонопольного комплаенса.

III. Акт об антимонопольном комплаенсе

6. Для организации антимонопольного комплаенса федеральным органом исполнительной власти должен быть принят акт, в котором содержатся:

а) сведения об уполномоченном подразделении (должностном лице), ответственном за функционирование антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти, и о коллегиальном органе, осуществляющем оценку эффективности его функционирования;

б) порядок выявления и оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства при осуществлении федеральным органом исполнительной власти своей деятельности;

в) порядок ознакомления служащих федерального органа исполнительной власти с актом об организации антимонопольного комплаенса;

г) меры, направленные на осуществление федеральным органом исполнительной власти контроля за функционированием антимонопольного комплаенса;

д) ключевые показатели и порядок оценки эффективности функционирования антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти.

7. Акт об антимонопольном комплаенсе должен быть размещен на официальном сайте федерального органа исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - официальный сайт).

IV. Уполномоченное подразделение (должностное лицо) и коллегиальный орган

8. Общий контроль за организацией и функционированием в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса должен осуществляться руководителем федерального органа исполнительной власти, который:

а) вводит в действие акт об антимонопольном комплаенсе, вносит в него изменения, а также принимает внутренние документы федерального органа исполнительной власти, регламентирующие функционирование антимонопольного комплаенса;

б) применяет предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ответственности за несоблюдение служащими федерального органа исполнительной власти акта об антимонопольном комплаенсе;

в) рассматривает материалы, отчеты и результаты периодических оценок эффективности функционирования антимонопольного комплаенса и принимает меры, направленные на устранение выявленных недостатков;

г) осуществляет контроль за устранением выявленных недостатков антимонопольного комплаенса.

9. В целях организации и функционирования антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти должно быть определено уполномоченное подразделение (назначено должностное лицо), состав которого определяется в соответствии с организационной структурой, штатной численностью и характером деятельности федерального органа исполнительной власти.

10. При определении уполномоченного подразделения (назначении должностного лица) федеральный орган исполнительной власти должен руководствоваться следующими принципами:

а) подотчетность уполномоченного подразделения (должностного лица) непосредственно руководству федерального органа исполнительной власти;

б) достаточность полномочий и ресурсов, необходимых для выполнения своих задач уполномоченным подразделением (должностным лицом).

11. К компетенции уполномоченного подразделения (должностного лица) должны относиться следующие функции:

а) подготовка и представление руководителю федерального органа исполнительной власти акта об антимонопольном комплаенсе (внесении

изменений в антимонопольный комплаенс), а также внутриведомственных документов федерального органа исполнительной власти, регламентирующих процедуры антимонопольного комплаенса;

б) выявление рисков нарушения антимонопольного законодательства, учет обстоятельств, связанных с рисками нарушения антимонопольного законодательства, определение вероятности возникновения рисков нарушения антимонопольного законодательства;

в) выявление конфликта интересов в деятельности служащих и структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, разработка предложений по их исключению;

г) консультирование служащих федерального органа исполнительной власти по вопросам, связанным с соблюдением антимонопольного законодательства и антимонопольным комплаенсом;

д) организация взаимодействия с другими структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти по вопросам, связанным с антимонопольным комплаенсом;

е) разработка процедуры внутреннего расследования, связанного с функционированием антимонопольного комплаенса;

ж) организация внутренних расследований, связанных с функционированием антимонопольного комплаенса, и участие в них;

з) взаимодействие с антимонопольным органом и организация содействия ему в части, касающейся вопросов, связанных с проводимыми проверками;

и) информирование руководителя федерального органа исполнительной власти о внутренних документах, которые могут повлечь нарушение антимонопольного законодательства;

к) иные функции, связанные с функционированием антимонопольного комплаенса.

12. Оценку эффективности организации и функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса осуществляет коллегиальный орган.

13. К функциям коллегиального органа должны относиться:

а) рассмотрение и оценка мероприятий федерального органа исполнительной власти в части, касающейся функционирования антимонопольного комплаенса;

б) рассмотрение и утверждение доклада об антимонопольном комплаенсе.

14. Функции коллегиального органа могут быть возложены на общественный совет при федеральном органе исполнительной власти.

V. Выявление и оценка рисков нарушения антимонопольного законодательства

15. В целях выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства уполномоченным подразделением (должностным лицом) на регулярной основе должны проводиться:

а) анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства в деятельности федерального органа исполнительной власти за предыдущие 3 года (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел);

б) анализ нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти;

в) анализ проектов нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти;

г) мониторинг и анализ практики применения федеральным органом исполнительной власти антимонопольного законодательства;

д) проведение систематической оценки эффективности разработанных и реализуемых мероприятий по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства.

16. При проведении (не реже одного раза в год) уполномоченным подразделением (должностным лицом) анализа выявленных нарушений антимонопольного законодательства за предыдущие 3 года (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел) должны реализовываться следующие мероприятия:

а) осуществление сбора в структурных подразделениях и территориальных органах федерального органа исполнительной власти сведений о наличии нарушений антимонопольного законодательства;

б) составление перечня нарушений антимонопольного законодательства в федеральном органе исполнительной власти, который содержит классифицированные по сферам деятельности федерального органа исполнительной власти сведения о выявленных за последние 3 года нарушениях антимонопольного законодательства (отдельно по каждому нарушению) и информацию о нарушении (указание нарушенной нормы антимонопольного законодательства, краткое изложение сути нарушения, указание последствий нарушения антимонопольного законодательства и результата рассмотрения нарушения антимонопольным органом), позицию

антимонопольного органа, сведения о мерах по устранению нарушения, а также о мерах, направленных федеральным органом исполнительной власти на недопущение повторения нарушения.

17. При проведении (не реже одного раза в год) уполномоченным подразделением (должностным лицом) анализа нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти должны реализовываться следующие мероприятия:

а) разработка и размещение на официальном сайте исчерпывающего перечня нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти (далее - перечень актов) с приложением к перечню актов текстов таких актов, за исключением актов, содержащих сведения, относящиеся к охраняемой законом тайне;

б) размещение на официальном сайте уведомления о начале сбора замечаний и предложений организаций и граждан по перечню актов;

в) осуществление сбора и проведение анализа представленных замечаний и предложений организаций и граждан по перечню актов;

г) представление руководству федерального органа исполнительной власти сводного доклада с обоснованием целесообразности (нецелесообразности) внесения изменений в нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти.

18. При проведении анализа проектов нормативных правовых актов уполномоченным подразделением (должностным лицом) должны реализовываться следующие мероприятия:

а) размещение на официальном сайте (размещение на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" приравнивается к такому размещению) проекта нормативного правового акта с необходимым обоснованием реализации предлагаемых решений, в том числе их влияния на конкуренцию;

б) осуществление сбора и проведение оценки поступивших от организаций и граждан замечаний и предложений по проекту нормативного правового акта.

19. При проведении мониторинга и анализа практики применения антимонопольного законодательства в федеральном органе исполнительной власти уполномоченным подразделением (должностным лицом) должны реализовываться следующие мероприятия:

а) осуществление на постоянной основе сбора сведений о правоприменительной практике в федеральном органе исполнительной власти;

б) подготовка по итогам сбора информации, предусмотренной подпунктом "а" настоящего пункта, аналитической справки об изменениях и основных аспектах правоприменительной практики в федеральном органе исполнительной власти;

в) проведение (не реже одного раза в год) рабочих совещаний с приглашением представителей антимонопольного органа по обсуждению результатов правоприменительной практики в федеральном органе исполнительной власти.

20. При выявлении рисков нарушения антимонопольного законодательства уполномоченным подразделением (должностным лицом) должна проводиться оценка таких рисков с учетом следующих показателей:

а) отрицательное влияние на отношение институтов гражданского общества к деятельности федерального органа исполнительной власти по развитию конкуренции;

б) выдача предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства;

в) возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства;

г) привлечение к административной ответственности в виде наложения штрафов на должностных лиц или в виде их дисквалификации.

21. Выявляемые риски нарушения антимонопольного законодательства распределяются уполномоченным органом (должностным лицом) по уровням согласно приложению.

22. На основе проведенной оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства уполномоченным подразделением (должностным лицом) составляется описание рисков, в которое также включается оценка причин и условий возникновения рисков.

23. Коллегиальный орган антимонопольного органа по результатам обобщения практики применения антимонопольного законодательства вправе давать разъяснения о типовых нарушениях антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти.

24. Информация о проведении выявления и оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства включается в доклад об антимонопольном комплаенсе.

VI. Мероприятия по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства

25. В целях снижения рисков нарушения антимонопольного законодательства уполномоченным подразделением (должностным лицом) должны разрабатываться (не реже одного раза в год) мероприятия по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства.

26. Уполномоченное подразделение (должностное лицо) должно осуществлять мониторинг исполнения мероприятий по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства.

27. Информация об исполнении мероприятий по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства должна включаться в доклад об антимонопольном комплаенсе.

VII. Оценка эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса

28. В целях оценки эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса должны устанавливаться ключевые показатели как для уполномоченного подразделения (должностного лица), так и для федерального органа исполнительной власти в целом.

29. Методика расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса должна разрабатываться федеральным антимонопольным органом.

30. Уполномоченное подразделение (должностное лицо) должно проводить (не реже одного раза в год) оценку достижения ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти.

31. Информация о достижении ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса должна включаться в доклад об антимонопольном комплаенсе.

VIII. Доклад об антимонопольном комплаенсе

32. Доклад об антимонопольном комплаенсе должен содержать информацию:

а) о результатах проведенной оценки рисков нарушения федеральным органом исполнительной власти антимонопольного законодательства;

б) об исполнении мероприятий по снижению рисков нарушения федеральным органом исполнительной власти антимонопольного законодательства;

в) о достижении ключевых показателей эффективности антимонопольного комплаенса.

33. Доклад об антимонопольном комплаенсе должен представляться в коллегиальный орган на утверждение (не реже одного раза в год) уполномоченным подразделением (должностным лицом).

34. Доклад об антимонопольном комплаенсе, утвержденный коллегиальным органом, должен размещаться на официальном сайте.

35. Доклад об антимонопольном комплаенсе, утвержденный коллегиальным органом, должен направляться федеральным органом исполнительной власти в Федеральную антимонопольную службу для включения информации о мерах по организации и функционированию антимонопольного комплаенса в федеральных органах исполнительной власти в доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации, подготавливаемый в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 23 Федерального закона "О защите конкуренции".

ПРИЛОЖЕНИЕ
к методическим рекомендациям
по созданию и организации федеральными
органами исполнительной власти
системы внутреннего обеспечения
соответствия требованиям
антимонопольного законодательства

УРОВНИ РИСКОВ
нарушения антимонопольного законодательства

Уровень риска	Описание риска
Низкий уровень	отрицательное влияние на отношение институтов гражданского общества к деятельности федерального органа исполнительной власти по развитию конкуренции, вероятность выдачи предупреждения, возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, наложения штрафа отсутствует
Незначительный уровень	вероятность выдачи федеральному органу исполнительной власти предупреждения
Существенный уровень	вероятность выдачи федеральному органу исполнительной власти предупреждения и возбуждения в отношении него дела о нарушении антимонопольного законодательства
Высокий уровень	вероятность выдачи федеральному органу исполнительной власти предупреждения, возбуждения в отношении него дела о нарушении антимонопольного законодательства и привлечения его к административной ответственности (штраф, дисквалификация)



ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
П Р И К А З

05.02.2019

№ 133/19

Москва

**Об утверждении методики расчета ключевых показателей
эффективности функционирования в федеральном органе
исполнительной власти антимонопольного комплаенса**

В соответствии с пунктом 29 распоряжения Правительства Российской Федерации от 18 октября 2018 года № 2258-р,

п р и к а з ы в а ю :

1. Утвердить Методику расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса в соответствии с приложением № 1 к настоящему приказу .
2. Контроль исполнения настоящего приказа оставляю за собой.

Руководитель

И.Ю. Артемьев



2018-136889(1)

**Методика расчета ключевых показателей эффективности
функционирования в федеральном органе исполнительной власти
антимонопольного комплаенса**

I. Общие положения

1. Методика расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса (далее – Методика) разработана ФАС России в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.10.2018 № 2258-р «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» (далее – Методические рекомендации).

2. В целях оценки эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса в соответствии с Методикой рассчитываются ключевые показатели эффективности антимонопольного комплаенса (далее – КПЭ) как для уполномоченного подразделения (должностного лица), так и для федерального органа исполнительной власти в целом.

**II. Методика расчета КПЭ
для федерального органа исполнительной власти в целом**

3. Ключевыми показателями эффективности антимонопольного комплаенса для федерального органа исполнительной власти в целом являются:

а) коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти (по сравнению с 2017 годом);

б) доля проектов нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;

в) доля нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства.

4. Коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти (по сравнению с 2017 годом) рассчитывается по формуле:

$$КСН = \frac{КН_{2017}}{КН_{оп}}, \text{ где}$$

КСН – коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти по сравнению с 2017 годом;

КН₂₀₁₇ – количество нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти в 2017 году;

КН_{оп} – количество нарушений антимонопольного законодательства со стороны органа государственной власти в отчетном периоде.

При расчете коэффициента снижения количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти под нарушением антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти понимаются:

- возбужденные антимонопольным органом в отношении федерального органа исполнительной власти антимонопольные дела;

- выданные антимонопольным органом федеральному органу исполнительной власти предупреждения о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения;

- направленные антимонопольным органом федеральному органу исполнительной власти предупреждения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства.

5. Доля проектов нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства, рассчитывается по формуле:

$$Дпнпа = \frac{Кпнпа}{КН_{оп}}, \text{ где}$$

Дпнпа – доля проектов нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;

Кпнпа – количество проектов нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых данным органом выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства (в отчетном периоде);

КН_{оп} – количество нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых антимонопольным органом выявлены нарушения антимонопольного законодательства (в отчетном периоде).

6. Доля нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства, рассчитывается по формуле:

$$Днпа = \frac{Кнпа}{КН_{оп}}, \text{ где}$$

Дппа – доля нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;

Кппа – количество нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых данным органом выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства (в отчетном периоде);

КНоп – количество нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых антимонопольным органом выявлены нарушения антимонопольного законодательства (в отчетном периоде).

III. Методика расчета ключевых показателей эффективности функционирования антимонопольного комплаенса для уполномоченного подразделения (должностного лица)

7. Для уполномоченного подразделения (должностного лица) рассчитываются следующий КПЭ:

доля сотрудников федерального органа исполнительной власти, в отношении которых были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу.

8. Доля сотрудников федерального органа исполнительной власти, с которыми были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу, рассчитывается по формуле:

$$ДСо = \frac{КСо}{КСобщ}, \text{ где}$$

ДСо – доля сотрудников федерального органа исполнительной власти, с которыми были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу;

КСо – количество сотрудников федерального органа исполнительной власти, с которыми были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу;

КСобщ – общее количество сотрудников федерального органа исполнительной власти, чьи трудовые (должностные) обязанности предусматривают выполнение функций, связанных с рисками нарушения антимонопольного законодательства.

IV. Оценка значений

КПЭ для федерального органа исполнительной власти в целом и КПЭ для уполномоченного подразделения (должностного лица)

9. Оценка значений КПЭ «коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти (по сравнению с 2017 годом)».

Ключевой показатель «коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа

исполнительной власти (по сравнению с 2017 годом)» коррелирует с ключевым показателем мероприятий, предусмотренным подпунктом «б» пункта 1 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы (далее – Национальный план), утвержденным Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», а именно: «снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом».

Ежегодная оценка значения КПЭ «коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны федерального органа исполнительной власти (по сравнению с 2017 годом)» призвана обеспечить понимание об эффективности функционирования антимонопольного комплаенса в федеральном органе исполнительной власти и о соответствии мероприятий антимонопольного комплаенса федерального органа исполнительной власти направлениям совершенствования государственной политики по развитию конкуренции, установленных Национальным планом.

10. Оценка значений КПЭ «доля проектов нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства» и «доля нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства».

Оценка вышеуказанных значений КПЭ направлена на понимание эффективности мероприятий антимонопольного комплаенса, предусмотренных подпунктами «б» и «в» пункта 15 Методических рекомендаций.

При эффективном проведении мероприятий по анализу нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти и их проектов на предмет выявления заложенных в них рисков нарушения антимонопольного законодательства (то есть, при высоком значении числителя) должно наблюдаться уменьшение нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, в отношении которых антимонопольным органом выявлены нарушения антимонопольного законодательства (то есть, низкое значение знаменателя). Таким образом, значение КПЭ будет тем выше, чем эффективней данные мероприятия антимонопольного комплаенса будут осуществляться уполномоченным подразделением (должностным лицом). И наоборот, при невысоком значении долей нормативных правовых актов и их проектов (числитель) наряду с высоким количеством выявленных антимонопольным органом нарушений антимонопольного законодательства в таких актах (знаменатель), низкие значения КПЭ будут свидетельствовать о низкой эффективности данных мероприятий.

11. Оценка значения КПЭ «сотрудников федерального органа исполнительной власти, с которыми были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу».

Консультирование и обучение служащих федерального органа исполнительной власти по вопросам, связанным с соблюдением антимонопольного законодательства и антимонопольным комплаенсом, отнесено к компетенции уполномоченного подразделения (должностного лица) согласно подпункту «г» пункта 11 Методических рекомендаций, и направлено на профилактику нарушений требований антимонопольного законодательства в деятельности федерального органа исполнительной власти. В том числе от эффективности работы уполномоченного подразделения (должностного лица) по данному направлению напрямую зависит возможность достижения целей Национального плана, предусмотренных подпунктом «б» пункта 1 Национального плана.

Расчет данного показателя предусматривает определение сотрудников федерального органа исполнительной власти, чьи трудовые (должностные) обязанности предусматривают выполнение функций, связанных с рисками нарушения антимонопольного законодательства, и определение из их числа количества сотрудников, с которыми были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу. Высокое значение количества сотрудников, с которыми были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу (числитель), обеспечивает высокое значение КПЭ.
