



**Федеральная
Антимонопольная
Служба**

**Управление
по Белгородской области**

**Практика выявления нарушений
антимонопольного законодательства со
стороны органов власти и местного
самоуправления. Проблемные вопросы
правоприменения**

Кашу Елена Владимировна

заместитель руководителя управления

2022г.

Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее – Указ № 618) был утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы (далее – Национальный план), в соответствии с которым Правительству Российской Федерации и высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации было поручено принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответственно (далее – антимонопольный комплаенс).

Стоит отметить, что само по себе принятие акта об антимонопольном комплаенсе не означает его функционирование в полном его понимании. После этапа утверждения акта следует реализация элементов, описанных в методических рекомендациях, таких как разработка карты рисков, плана мероприятий по снижению нарушений антимонопольного законодательства и других составляющих системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, которые в свою очередь начинают функционировать после их утверждения.

Если говорить в целом о всей Российской Федерации, то в настоящее время 100% органов власти приняли акты об антимонопольном комплаенсе. Однако далеко не все органы власти утвердили «карты комплаенс-рисков» (87,06%), планы мероприятий («дорожные карты») по снижению комплаенс-рисков (91,76%).

В 67 субъектах Российской Федерации (78,82%) организована работа по внедрению антимонопольного комплаенса в органах местного самоуправления.

Так, в Белгородской области обеспечено самостоятельное принятие актов об организации антимонопольного комплаенса всеми органами исполнительной власти, в том числе организована работа по утверждению карт комплаенс-рисков и планов мероприятий («дорожных карт») по снижению комплаенс-рисков.

Особо и нами и ЦА ФАС России отмечена организация работы в данном направлении на муниципальном уровне: во всех органах местного самоуправления приняты акты о внедрении антимонопольного комплаенса.

Ваша работа в этом направлении не осталась незамеченной и была отражена в качестве положительного примера в итоговом докладе ФАС России по внедрению антимонопольного комплаенса.

В рамках проведенного анализа актов, принятых органами власти и местного самоуправления, в целях организации антимонопольного комплаенса, установлена зависимость снижения количества выявленных нарушений антимонопольного законодательства от эффективности

внедрения антимонопольного комплаенса на региональном и муниципальном уровнях.

Так в Белгородской области после внедрения антимонопольного комплаенса отмечается снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления практически на половину.

Кроме того, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что работа субъектов Российской Федерации, принявших акты по антимонопольному комплаенсу не только на региональном, но и на муниципальном уровне, в том числе «карты комплаенс-рисков» и «дорожные карты» по снижению комплаенс-рисков, не только влияет на снижение количества нарушений антимонопольного законодательства, но оказывает положительный эффект на общее состояние конкуренции и условия для развития предпринимательства.

ФАС России при участии территориальных органов проведен анализ эффективности организации антимонопольного комплаенса.

Анализ показал, что соответствующие внутренние документы, необходимые для эффективного функционирования системы антимонопольного комплаенса («карта рисков», «дорожная карта» и т.д.) в тех регионах, где отмечается рост количества нарушений антимонопольного законодательства, либо не приняты в полном объеме, либо содержат существенные недоработки, что не позволяет обеспечить достижение результата в виде снижения/исключения нарушений антимонопольного законодательства в деятельности органов власти и местного самоуправления.

Мы так же проанализировали принятые документы по комплаенсу у органов власти и местного самоуправления Белгородской области, в действиях которых выявлялись нарушения или признаки нарушений антимонопольного законодательства.

Среди недостатков внутренних актов, принятых органами власти и местного самоуправления в рамках организации антимонопольного комплаенса наиболее часто отмечаются следующие:

- при разработке карты комплаенс-рисков необъективно оценивается уровень риска (как правило, присваивается уровень «низкий» или «незначительный», в то время как риск соответствует более высокому уровню);
- перечень рисков не полный (как правило, в «карту рисков» включаются лишь риски, связанные с нарушением антимонопольного законодательства при проведении государственных или муниципальных закупок);
- комплаенс-риски не раскрыты (отсутствует подробное описание риска в разрезе специфики направлений деятельности органа местного самоуправления);
- в «дорожной карте» меры по минимизации и устранению риска некорректно сформулированы (не содержат конкретных мероприятий, направленных на устранение риска; предусматривают результат, а не механизмы его достижения);

- в «дорожной карте» не описаны мероприятия, связанные с организацией процессов в рамках системы антимонопольного комплаенса (например, порядок обмена информацией о рисках нарушения антимонопольного законодательства между структурными подразделениями, порядок проведения внутренних расследований и аудитов, организация «горячей линии» по обращениям о нарушениях антимонопольного законодательства и т.д.).

При этом эффективность внедрения системы антимонопольного комплаенса невозможно обеспечить только принятием акта об организации такой системы. Необходимо организовать комплексный, системный подход как при организации процессов выявления и оценки рисков, так и при реализации мер по их профилактике.

Но чтобы правильно и полно выявить и сформулировать все риски, степень их опасности, мероприятия по их устранению, необходимо знание и понимание не только функций и процессов самого органа власти или местного самоуправления, но и глубокое понимание запретов, содержащихся в антимонопольном законодательстве.

Основные антимонопольные запреты в сфере деятельности органов государственной власти и местного самоуправления установлены статьями 15, 16, 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Сегодня бы хотелось для пополнения копилочки ваших знаний антимонопольного законодательства привести буквально пару примеров, представленных в качестве лучших дел антимонопольных органов.

Пример №1 .

Суть нарушения:

Департаментом транспорта Ярославской области проведён конкурс на право получения свидетельств об осуществлении перевозок по ряду маршрутов регулярных перевозок на территории Ярославской области.

В связи с низкой рентабельностью разыгрываемых маршрутов на участие в конкурсе была подана единственная заявка ООО.

Обществу выданы свидетельства и карты маршрутов.

После начала осуществления перевозок Общество инициировало переписку с Департаментом, в результате которой были согласованы значительные изменения ранее расторгнутых маршрутов.

Департамент выдал Обществу документы по «изменённым» маршрутам, на основании которых Общество начало осуществлять перевозки, существенно повысив рентабельность своей хозяйственной деятельности. При этом изменения, согласованные Департаментом и перевозчиком, не учитывали действующую систему маршрутов, в связи с чем выручка иных перевозчиков, осуществляющих перевозки по пересекающимся маршрутам, значительно упала.

Требования Департамента (после смены директора Департамента) о возврате Обществом выданных документов, перевозчиком игнорировались, а попытки уполномоченного административного органа привлечь к

административной ответственности Общество за осуществление перевозок по незаконно выданным свидетельствам и картам маршрутов оказались безуспешными (суды исходили из того, что сами по себе документы являются официальными, не утратившими свою силу).

Антимонопольным органом доказана невозможность изменения после проведения торгов начальных и конечных точек маршрута и необходимость квалификации действий органа по выдаче свидетельств и карт маршрутов, а перевозчика – по их принятию с последующим использованием по ст. 16 ФЗ №135-ФЗ.

Пример №2 .

Суть нарушения:

Администрация Болховского района Орловской области без проведения торгов заключила договоры аренды земельных участков с 11 физическими лицами, которые одновременно являются главами крестьянских (фермерских) хозяйств.

Указанные действия негативно повлияли на конкуренцию на рынке земель сельскохозяйственного назначения Болховского района Орловской области, а также привели к созданию необоснованных преимущественных условий осуществления деятельности хозяйствующим субъектам, возглавляемым 11 лицами, которым были предоставлены земельные участки.

Антимонопольный орган пришел к выводу о том, что несмотря на то, что договоры аренды земельных участков заключались с физическими лицами, совокупность собранных доказательства таких как:

- 1) наличие у них статуса глав крестьянских (фермерских) хозяйств либо директоров и учредителей обществ с ограниченной ответственностью, основным видом деятельности которых является выращивание сельскохозяйственных культур;
- 2) размеры предоставленных земельных участков, составляют от 3,8 га до 353,39 га, что существенно превышает законодательно установленный в Орловской области размер 2,5 га;
- 3) предоставленные без торгов земельные участки являются смежными с уже обрабатываемыми указанными лицами земельными участками; указанные лица использовали земельные участки не для огородничества как указано в договоре аренды, а для предпринимательской деятельности.

Кроме того, суды согласились с выводом антимонопольного органа о том, что наличие в действующем законодательстве ограничений по размеру общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, распространяется также на земельные участки, предоставленные для огородничества, несмотря на то, что эти понятия не являются тождественными.

Таким образом, совокупность установленных антимонопольным органом обстоятельств и фактов, свидетельствует о том, что спорные земельные участки были переданы администрацией в аренду без проведения

торгов, с нарушением порядка, установленного действующим законодательством, в отсутствие публичного информирования о предоставлении земельных участков в аренду, что привело к созданию необоснованных преимущественных условий осуществления сельскохозяйственной деятельности хозяйствующим субъектам, возглавляемым 11 лицами, которым были предоставлены земельные участки.

Материалы дела были направлены в Управление экономической безопасности и противодействия коррупции Управления МВД России по Орловской области.

Подводя итоги своего выступления хотелось бы обратить особое внимание на то, что только свободная конкуренция между участниками рынков стимулирует развитие новых технологий и поиск наиболее эффективных способов производства, что приводит к повышению конкурентоспособности товаров, сбалансированности их качества и цены, расширению выбора для потребителя. И на мой взгляд, именно это является нашей общей целью, тем более в условиях санкционного давления.

Спасибо за внимание.