# ДОКЛАД УФАС по КЧР (административная и судебная части)

# Уважаемые участники слушаний!

В рамках настоящих слушаний я раскрою административную и судебную работу, проведенную Управлением.

В соответствии с Положением о Федеральной антимонопольной службе, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 года №331, а также пунктом 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 07 апреля 2004 г. №189 основными функциями антимонопольного органа являются:

1)      контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, в том числе в сфере электроэнергетики, использования земли, недр, водных и других природных ресурсов;

2)      надзор и контроль за соблюдением законодательства о естественных монополиях;

3)      надзор и контроль за соблюдением законодательства о рекламе;

4)      контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и др.

В ходе исполнения возложенных на Управление полномочий, в 4 квартале 2020 года Управлением возбуждено 47 дел об административных правонарушениях, по которым вынесено 17 постановлений о назначении административных наказаний.

В своей массе, основными нарушениями в сфере ответственности Управления являются нарушения, совершенные хозяйствующими субъектами, содержащие элементы недобросовестной конкуренции, предусмотренные статьей 14.33 КоАП РФ; нарушение субъектом естественной монополии правил недискриминационного доступа или установленного порядка технологического присоединения к газораспределительным сетям, ответственность за которое предусмотрена статьей 9.21 КоАП РФ; нарушение законодательства о рекламе в силу статьи 14.3 КоАП РФ; утверждение конкурсной документации, документации об аукционе с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (часть 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ); несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (части 1 и 2 статьи 7.29 КоАП РФ); отклонение заявки на участие в конкурсе, отказ в допуске к участию в аукционе; нарушение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организацией сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (части 1.1 – 1.4 статьи 7.30 КоАП РФ); - нарушение порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками  (часть 2 статьи 7.31 КоАП РФ).

Так, Комиссией УФАС по КЧР было вынесено решение по делу по жалобе заявителя на неправомерные действия Управления имущественных и земельных отношений, архитектуры и сельскохозяйственного землепользования администрации Прикубанского муниципального района при проведении открытого аукциона на право заключения договоров аренды земельных участков

Организация и проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков, а также права на заключение договоров аренды таких земельных участков осуществляются в соответствии со ст. 39.11 и 39.12 ЗК РФ.

Пунктом 1 статьи 39.11 ЗК РФ предусмотрено, что решение о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, принимается уполномоченным органом, в том числе по заявлениям граждан или юридических лиц.

Проведенный УФАС по КЧР анализ размещенной на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов показал, что необходимая информация об аукционе действительно отсутствует.

В составе извещения о проведении аукциона в нарушение пункта 7 части 21 статьи 39.11 Земельного кодекса РФ отсутствует форма заявки, которая подлежит представлению участниками аукциона.

Формой заявки должны быть установлены единые требования для всех потенциальных участников аукциона и при ее отсутствии последние не обладают информацией в какой форме и какие именно данные необходимо включать в заявку, что бы она была обоснована и допущена. В подобной ситуации могут создаваться условия, которые способствуют сокращению числа потенциальных участников, желающих принять участие в аукционе.

Таким образом, Комиссия Карачаево-Черкесского УФАС России установила, что действия администрации при проведении открытого аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельных участков противоречат нормам ч. 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции».

За указанное нарушение предусмотрена административная ответственность в соответствии с ч.7 ст. 7.32.3КоАП РФ, в соответствии с которой несоблюдение предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Объективная сторона административного правонарушения заключается в несоблюдении предусмотренных законодательством РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 23.48, 29.9, 29.10, 4.1, 4.2, 4.3 КоАП РФ, а также учитывая характер совершенного административного правонарушения, обстоятельства, смягчающие административную ответственность и обстоятельства, отягчающие административную ответственность должностное лицо администрации признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа.

В указанный период с целью защиты вынесенных ненормативных правовых актов, как то решение, предписание, предупреждение, постановление Управление участвовало в 131 судебных заседаниях.

В производстве судов находятся 25 дел об обжаловании ненормативных правовых актов УФАС по КЧР.

Практика судебных разбирательств показывает, что Управление действует в рамках закона и  в пределах предоставленных ему полномочий.

В ходе настоящих публичных слушаний я хочу вкратце затронуть вопросы, касающиеся применения в деятельности органов власти всех уровней, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов антимонопольного комплайнса.

Отечественная правовая культура в области антимонопольного регулирования достигла уровня, позволяющего приступить к решению вполне современных, по мировым меркам, задач.

Вместе с тем для внедрения антимонопольного комплаенса, как и для любого нового "механизма", требуется время для формирования терминологического аппарата, создания правовой базы, формирования правоприменительной практики.

В связи с этим, правильнее говорить не просто о внедрении комплаенса, а о создании в ближайшем будущем нового правового института – антимонопольного комплаенса, т.е. системы взаимосвязанных правовых норм.

Примером успешной имплементации в российскую антимонопольную практику можно назвать внедрение института смягчения административной ответственности, успешно работающего при рассмотрении дел об антиконкурентных соглашениях.

На сегодняшний день можно констатировать – внедрение института антимонопольного комплаенса находится на ранней стадии развития.

Законопроектом "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", разработанным ФАС России, предложено внесение понятия "антимонопольный комплаенс" в следующей редакции:

"антимонопольный комплаенс – совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных внутренним актом и направленным на соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения".

Антимонопольный комплаенс направлен на минимизацию риска нарушения антимонопольного законодательства".

На современном этапе развития российской рыночной экономики можно констатировать, что уже сформировалось и успешно применяется антимонопольное законодательство, отвечающее общемировым и национальным стандартам. Сложилась обширная правоприменительная и судебная практика, а также существует масса разъяснений антимонопольного органа и высших судебных инстанций по вопросам применения антимонопольного законодательства.

Безусловно, особенно в условиях развивающейся экономики, требуется постоянное совершенствование законодательства и правоприменения, но на данном этапе развития становится необходимым привитие в обществе идеи культуры конкуренции.

Таким образом, одна из составляющих создания в России института антимонопольного комплаенса – это развитие культуры конкуренции. И основным драйвером такого развития, с одной стороны, являются акты Правительство России и ФАС России, с другой стороны – само бизнес-сообщество.

Так, ФАС России принята Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024 гг.

В п. 2.1.1 Стратегии предусмотрена разработка и внедрение на законодательном уровне нормы, стимулирующей внедрение систем комплаенса среди хозяйствующих субъектов - участников товарных рынков[[3]](https://urfac.ru/?p=170" \l "_ftn3" \o ").

Более того, Указом Президента РФ от 21 декабря 2017 г. N 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции" определено в качестве основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции "стимулирование хозяйствующих субъектов, внедряющих систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства"[[4]](https://urfac.ru/?p=170" \l "_ftn4" \o ").

При этом Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 – 2020 годы, утвержденным тем же Указом Президента РФ, Правительству Российской Федерации до 1 марта 2019 г. поручено "принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности федеральных органов исполнительной власти"[[5]](https://urfac.ru/?p=170" \l "_ftn5" \o ").

Одной из таких мер, например, можно считать утверждение распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.04.2017 N 795-р Методических рекомендаций по внедрению внутреннего контроля соблюдения антимонопольного законодательства, законодательства о государственном оборонном заказе и законодательства, регулирующего закупочную деятельность[[6]](https://urfac.ru/?p=170" \l "_ftn6" \o ").

Внедрение антимонопольного комплаенса до последнего времени имело лишь одну цель – предотвращение нарушений антимонопольного законодательства, а следовательно, снижение рисков быть привлеченным к ответственности за такое нарушение. Конечно, имеются здесь и репутационные бонусы, выражающиеся в публичном поощрении таких действий со стороны антимонопольного органа, но не более того.

Однако с 1 марта 2018 года появился и первый ощутимый плюс от внедрения систем антимонопольного комплаенса.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 01.03.2018 N 213 утверждены критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих экономическую деятельность, к категориям риска при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Одним из критериев снижения степени риска по данному Постановлению является "функционирование у хозяйствующего субъекта в течение не менее одного года на день принятия решения о присвоении категории риска системы правовых и организационных мер, направленных на соблюдение таким хозяйствующим субъектом требований антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, можно констатировать появление в России нормативно-правовой базы, определяющей место и роль антимонопольного комплаенса в системе мер по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства, а также первый опыт внедрения таких систем в правовую культуру российского бизнеса.

Второй вопрос, который хотелось бы осветить в рамках настоящих обсуждений, – это классификация антимонопольного комплаенса.

Необходимость классификации антимонопольного комплаенса видится в сложности и многокомпонентности российского антимонопольного законодательства и смежных с ним отраслей.

В основу такой классификации положены различия в специфике общественных отношений, регулируемых антимонопольным и смежным с ним законодательством. В настоящее время контроль за такими правоотношениями возложен на крупнейший экономический макрорегулятор – ФАС России. Таким образом, классификация антимонопольного комплаенса возможна на основе регулируемых ФАС России сфер экономической деятельности.

Так, например, ФАС России в настоящее время осуществляет контроль:

– за соблюдением антимонопольного законодательства (защита конкуренции);

– осуществлением государственных закупок;

– деятельностью естественных монополий;

– антиконкурентными действиями органов власти;

– распределением на конкурентной основе собственности, природных ресурсов (земля, недра, леса, биоресурсы и т.д.), прав;

– соблюдением законодательства в сфере рекламы;

– соблюдением законодательства о торговой деятельности;

– осуществлением иностранных инвестиций (Закон N 57-ФЗ);

– соблюдением законодательства в сфере гособоронзаказа;

– тарифным регулированием.

Соответственно, возникает вопрос: а каковы границы антимонопольного комплаенса? Что в него может входить?

Представляется, что в российских реалиях под антимонопольным комплаенсом можно понимать предупреждение от нарушений непосредственно не только антимонопольного законодательства, но и смежных с ним отраслей.

То есть под антимонопольным комплаенсом, в самом широком понимании, следует понимать такую систему, которая позволит эффективно оградить хозяйствующий субъект не только от нарушений антимонопольного, но и от нарушений иного, смежного законодательства, контроль за соблюдением которого возложен на ФАС России.

Классификация антимонопольного комплаенса, выделение отдельных самостоятельных "видов антимонопольного комплаенса" позволят в последующем каждому хозяйствующему субъекту определить объективно необходимый "объем разработки и внедрения антимонопольного комплаенса" индивидуально, исходя из его фактической деятельности.

Использование классификации позволит упорядочить этот этап и сделать его более прозрачным и понятным для заказчиков.

Можно выделить следующие виды антимонопольного комплаенса:

| п/п | Вид антимонопольного комплаенса | Направлен на создание условий, позволяющих не допускать нарушения: |
| --- | --- | --- |
| 1 | Злоупотребление доминирующим положением | регулируется статьей 10 Закона о защите конкуренции, направленной на недопущение злоупотребления хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением; |
| 2 | Антиконкурентные соглашения и согласованные действия | регулируется Статьями 11, 16, и 17 Закона о защите конкуренции, где предусмотрены запреты на ограничивающие конкуренцию соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов, так и органов влати. |
| 3 | Недобросовестная конкуренция | – запреты на все формы недобросовестной конкуренции (ст. 14.1 – 14.8 Закона о защите конкуренции); |
| 4 | Ограничение конкуренции органами власти | – запреты на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти… (ст. 15 Закона о защите конкуренции); |
| 5 | Антимонопольные требования к торгам | – связаны с особенностями заключения договоров с финансовыми организациями, порядком заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества (гл. 4 Закона о защите конкуренции) |
| 6 | Преференции | – связаны с порядком предоставления государственной или муниципальной преференции (ст. 20 Закона о защите конкуренции) |
| 7 | Иностранные инвестиции | – связаны с порядком осуществления иностранных инвестиций (Федеральный закон "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" от 29.04.2008 N 57-ФЗ); |
| 8 | Экономическая концентрация | – связаны с порядком государственным контролем за экономической концентрацией (гл. 7 Закона о защите конкуренции); |
| 9 | Требования конкурентных процедур | – требования к проведению и участию в конкурентных процедурах, установленных Законами N 44-ФЗ (О гос закупках) и N 223-ФЗ (О закупках отдельными видами юридических лиц), а также иного отраслевого законодательства (например, порядок государственного и муниципального имущества установлен в Федеральном законе от 21.12.2001 N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества"); |
| 10 | Реклама | – требования к рекламе, установленные Федеральным законом "О рекламе" от 13.03.2006 N 38-ФЗ; |
| 11 | Гособоронзаказ | – законодательство в сфере гособоронзаказа регулирующееся Федеральным законом "О государственном оборонном заказе" от 29.12.2012 N 275-ФЗ; |
| 12 | Торговля | – законодательство о торговой деятельности, регулирующееся Федеральным законом "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" от 28.12.2009 N 381-ФЗ; |
| 13 | Естественные монополии | – ограничений и обязательств, связанных с деятельностью естественных монополий, регулирующееся Федеральным законом "О естественных монополиях" от 17.08.1995 N 147-ФЗ, Федеральный закон "О защите конкуренции" от 26.07.2006 N 135-ФЗ; |
| 14 | Тарифное регулирование | – требования законодательства в сфере тарифного регулирования |

Конечно, нужно понимать, что такое разделение достаточно условно.

Но удобство такого подхода видится в возможности выбора хозяйствующим субъектом интересующих его и необходимых ему видов антимонопольного комплаенса, а также последующей разработке системы с учетом существующих потребностей.

В заключение хочу отметить, что развитие института антимонопольного комплаенса идет в настоящее время активными темпами.

И Очень важно на данном этапе правильно обозначить приоритеты и способы государственного стимулирования внедрения таких систем. Расширение круга хозяйствующих субъектов, имеющих действующий антимонопольный комплаенс, а не фиктивное его внедрение– отличный способ повышения культуры конкуренции и снижения рисков нарушений антимонопольного законодательства.

Выделение видов комплаенса – это попытка взглянуть на антимонопольный комплаенс более внимательно, не смешивая все возможные нарушения антимонопольного и смежного законодательства. При таком подходе каждый желающий внедрить у себя комплаенс сможет оценить степень рисков нарушений в той или иной сфере действия такого законодательства и подобрать для себя наиболее оптимальное решение по внедрению системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного и смежного с ним законодательства.

Резюмируя вышесказанное хочется отметить, что развитие правоприменительной практики и обеспечение эффективности гражданско-правовой ответственности за нарушения антимонопольного законодательства не только позволит восстановить права и законные интересы потерпевших лиц, но и стимулирует правомерное поведение хозяйствующих субъектов и органов власти, является сдерживающим фактором при совершении антиконкурентных действий и недобросовестной конкуренции.

Главный федеральный инспектор УФАС по КЧР И. Матакаев.