

Ведомственная программа профилактики нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России, на 2021 год и плановый период 2022 - 2023 годов

I. Общие положения

1. Ведомственная программа профилактики нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России, на 2021 год и плановый период 2022 - 2023 годов (далее – Программа) разработана в соответствии с пунктом 1 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и общими требованиями к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2018 № 1680, в целях организации проведения в 2021 году Федеральной антимонопольной службой профилактики нарушений требований, установленных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (далее - обязательные требования), предупреждения возможного нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований и снижения рисков причинения ущерба охраняемым законом ценностям, разъяснения подконтрольным субъектам обязательных требований.

2. Профилактика нарушений обязательных требований проводится в рамках осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в сфере государственного оборонного заказа, контроля в области регулируемых государством цен (тарифов), соблюдения законодательства о рекламе.

3. Программа рассчитана на реализацию в течение 2021 года и плановый период 2022-2023 годов. Программа на 2022 год утверждается не позднее 20 декабря 2021 года.

4. Программа включает:

- аналитическую часть (в том числе отчет о выполненных мероприятиях согласно Приложению № 1 к Программе);
- план мероприятий по профилактике нарушений на 2021 год (Приложение № 2 к Программе);
- проект плана мероприятий по профилактике нарушений на 2022-2023 годы (Приложение № 3 к Программе);
- отчетные показатели на 2021 год;
- проект отчетных показателей на 2022-2023 годы.

5. Организация работы по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований, и персональная ответственность за состояние профилактической работы в ФАС России возложены на руководителя ФАС России М.А. Шаскольского.

Ответственным за координацию и контроль деятельности участников настоящей Программы является статс-секретарь-заместитель руководителя ФАС России А.Ю. Цариковский.

Участниками реализации Программы являются:

- Правовое управление ФАС России;
- Управление государственной службы ФАС России;
- Управление общественных связей ФАС России;
- Иные структурные подразделения ФАС России;
- Территориальные органы ФАС России;
- ФБУ «ИТЦ ФАС России».

Организационно-методическую поддержку участникам реализации настоящей Программы осуществляют Правовое управление ФАС России.

Для достижения целей и результатов профилактической работы, в том числе в целях реализации и своевременного корректирования Программы, в ФАС России введена система мониторинга и оценки уровня мероприятий на основе целевых показателей качества и результативности Программы.

Мониторинг реализации Программы осуществляется на регулярной основе. Ежеквартально осуществляется сбор и накопление информации о ходе реализации программы мероприятий, анализ ситуации с соблюдением обязательных требований и возникающих у подконтрольных субъектов в связи с этим проблем, выработка актуальных предложений о необходимости управленческих мер по обеспечению выполнения Программы.

Результаты профилактической работы включаются в итоговый отчет о деятельности ФАС России и в виде отдельного информационного сообщения размещаются на официальном сайте ФАС России в информационно-коммуникационной сети «Интернет».

II. Аналитическая часть

6. Целями Программы являются:

- предупреждение нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России;

- предотвращение риска причинения вреда и снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России;

- устранение существующих и потенциальных условий, причин и факторов, способных привести к нарушению обязательных требований законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России;

- формирование модели социально ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов;

- повышение прозрачности системы контрольно-надзорной деятельности при проведении мероприятий по федеральному государственному контролю (надзору) за соблюдением обязательных требований законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России.

7. Задачами Программы профилактики являются:

- выявление факторов риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, причин и условий, способствующих нарушению обязательных требований законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России;

- создание условий для изменения ценностного отношения подконтрольных субъектов к рисковому поведению, формирования позитивной ответственности за свое поведение, поддержания мотивации к добросовестному поведению;

- формирование одинакового понимания обязательных требований законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России, у всех участников контрольно-надзорной деятельности;

- повышение уровня правовой грамотности подконтрольных субъектов, в том числе путем обеспечения доступности информации об обязательных требованиях законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России, и необходимых мерах по их исполнению;

- снижение издержек контрольно-надзорной деятельности и административной нагрузки на подконтрольные субъекты.

8. Виды контроля (надзора), на которые распространяется Программа ФАС России проводятся осуществляются следующие виды контроля:

- Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением антимонопольного законодательства;

- Федеральный государственный надзор в области рекламы;

- Федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);

- Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в сфере государственного оборонного заказа;

- Федеральный государственный контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

9. Подконтрольные субъекты

9.1. Субъектами профилактических мероприятий при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации являются:

- федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации;

- субъекты естественных монополий;

- хозяйствующие субъекты: 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.

9.2. Субъектами профилактических мероприятий при осуществлении государственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд являются:

- государственные органы (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное

учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки;

- муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, бюджетным учреждением при осуществлении им закупок: государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями при осуществлении закупок.

9.3. Субъектами профилактических мероприятий при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в сфере государственного оборонного заказа являются:

- федеральный орган исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», обеспечивающие поставки продукции по государственному оборонному заказу;

- юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации и заключившее с государственным заказчиком государственный контракт по государственному оборонному заказу.

9.4. Субъектами профилактических мероприятий при осуществлении государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) являются:

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов;

- организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности.

9.5. Субъектами профилактических мероприятий при осуществлении государственного контроля (надзора) в области рекламы являются:

- изготовитель или продавец товара либо иное определившее объект рекламирования и (или) содержание рекламы лицо;

- лицо, осуществляющее полностью или частично приведение информации в готовую для распространения в виде рекламы форму;

- лицо, осуществляющее распространение рекламы любым способом, в любой форме и с использованием любых средств.

10. Обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора)

На официальном сайте ФАС России (fas.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещен перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых, проводится ФАС России, а также тексты соответствующих нормативных правовых актов, в разделе Документы. Ознакомиться с указанным перечнем можно по ссылке:

https://fas.gov.ru/pages/documents/type_of_documents/acts/perechen_obazatelnyh_trebovaniy

Перечень нормативных правовых актов поддерживается в актуальном состоянии в формате, обеспечивающем поиск по указанному перечню и его копирование, вместе с текстами (ссылками на тексты) нормативных правовых актов.

11. Количество подконтрольных субъектов

В настоящее время ФАС России не проводится подсчет количества подконтрольных субъектов и будет осуществлен после установления возможности его определения.

12. Проведенные мероприятия по контролю, мероприятия по профилактике нарушений и их результаты

Сведения о проведенных мероприятиях за 2019 год приведены в Приложении № 1.

Из 111 запланированных мероприятий было исполнено 109, что составляет 98% от общего числа мероприятий.

13. Обобщение практики осуществления контроля

13.1. За соблюдением антимонопольного законодательства

Общее количество нарушений антимонопольного законодательства в 2019 году снизилось в 1,2 раза в сравнении с 2017 годом.

При этом количество нарушений статьи 10 Закона о защите конкуренции за указанный период снизилось в 1,3 раза, нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов власти и местного самоуправления в 2019 году снизилось в 1,3 раза.

Исходя из информации, представленной субъектами Российской Федерации, в части показателя, отражающего снижение количества нарушений

антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, наблюдается следующая динамика.

В 55 регионах количество нарушений в 2019 году по отношению к 2017 году снизилось, при этом в 25 регионах данное снижение составило два и более раз. Наибольшее снижение количества нарушений отмечается в Республике Крым – 88%, Республике Дагестан – 80%, Амурской области – 79%, Республике Башкортостан – 75%, Оренбургской области – 74% и Чувашской Республике – 73%.

Однако в 27 регионах отмечается рост количества указанных нарушений в 2019 году по отношению к 2017 году, при этом в 13 регионах зафиксирован рост нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления более, чем в два раза. В трех регионах данный показатель за рассматриваемый период не изменился (Белгородская область, Республика Адыгея, Республика Алтай).

Также наблюдается незначительный рост количества нарушений статей 14¹-14⁸ Закона о защите конкуренции (с 409 до 427 за период с 2017 по 2019 годы) и существенное увеличение количества нарушения статей 11 - 11¹ – в 1,2 раза за указанный период.

За 2019 год было выдано 3110 предупреждений, 2505 из которых было исполнено, что составляет 71% от общего количества выданных предупреждений.

13.2. За соблюдением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в сфере государственного оборонного заказа

При проведении плановых и внеплановых проверок в отношении закупок,

осуществляемых в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, в 2019 году проверено 24046 процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), из которых в 9383 процедурах (39,02 %) выявлены нарушения. По результатам проверок выдано 3328 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Всего в 2019 году ФАС России возбуждено 28684 дела об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. По итогам рассмотрения выдано 24199 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 300729,33 тыс. руб. За отчетный период ФАС России взыскано 225225,57 тыс. рублей.

За аналогичный период в 2018 года ФАС России возбуждено 30377 дел об административных правонарушениях и вынесено 25357 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 387728,50 тыс. рублей. За отчетный период ФАС России взыскано 219290,62 тыс. рублей.

В рамках нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок за 2018 год наибольшее количество дел (9602) возбуждено по части 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с утверждением заказчиками документаций о закупках, не соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, из которых в 8749 случаях выданы постановления о наложении штрафа. В 6588 случаях возбуждены дела по части 2 статьи 7.30 КоАП РФ, то есть за нарушение порядка отбора участников закупок, из которых в 1894 случаях выданы постановления о наложении штрафа.

В целях защиты прав и законных интересов участников закупок ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб участников закупок, поданных в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

В 2019 году в ФАС России поступило 13674 жалоб на действия (бездействия) заказчика, оператора электронной площадки при осуществлении закупок в соответствии с требованиями Закона 223-ФЗ.

За 2019 год количество рассмотренных жалоб (13674) увеличилось по сравнению с 2018 годом (7149) на 91,3 %.

В результате рассмотрения обоснованными (в том числе частично) признаны 4371 жалоб (32 % от рассмотренных жалоб), выдано 3477 предписаний об устранении выявленных нарушений закона 223-ФЗ.

Кроме того, наблюдается увеличение количества рассмотренных обращений о включении организаций в РНП на 69,4% по сравнению с 2018 годом. При этом количество включенных организаций увеличилось более чем в 2 раза.

13.3. За соблюдением контроля в области регулируемых государством цен (тарифов)

В 2019 году ФАС России значительно проводились контрольно-надзорные мероприятия в отношении решений об установлении регулируемых цен (тарифов) региональных органов регулирования.

В 2019 году сотрудниками центрального аппарата ФАС России проведено 28 проверок региональных органов регулирования. В 2019 году выдано 160 предписаний, в то время как в 2018 году их было выдано 86.

Следует отметить, что уменьшился объем финансовых средств, исключенных в соответствии с предписаниями ФАС России из состава регулируемых цен (тарифов) ввиду их экономической необоснованности. Если в

2018 году было исключено более 17,5 млрд. руб., то в 2019 году порядка 9,5 млрд. руб.

Кроме того, следует отметить, что в долгосрочной перспективе снижается количество заявлений о рассмотрении досудебных споров и разногласий, подаваемых регулируемым организациями в ФАС России. В 2016 году подано 405 заявлений, в 2017 году 250 заявлений, в 2018 году 225 заявлений, в 2019 году 246 заявлений. При этом, незначительный прирост заявлений в 2019 году по отношению к 2018 году полностью соответствует общей динамике к сокращению заявлений, поскольку 2019 год для большинства регулируемых организаций был первым годом нового долгосрочного периода регулирования, а долгосрочные параметры, установленные в первый год, непосредственно влияют на весь долгосрочный период регулирования и как следствие вызывают наибольшее количество споров.

13.4. За соблюдением законодательства о рекламе

В 2019 году антимонопольные органы рассмотрели 18179 заявлений (в 2018 году – 15312 заявлений) о несоответствии рекламы требованиям законодательства о рекламе. В результате проделанной работы возбуждено производство 4068 дел по фактам нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе, в ходе рассмотрения которых пресечено 7056 нарушений (в 2018 году – 3970 дел и 5389 нарушений).

В зависимости от характера нарушения и его негативных последствий для конкуренции, потребителей и общества в целом антимонопольные органы применяют к нарушителям меры административного наказания и административного воздействия.

Так, в 2019 году возбуждено 4315 дел об административных правонарушениях (в 2018 году – 4034 дел), по результатам рассмотрения

которых вынесено 1541 постановления о наложении штрафа на сумму 114 676100 рублей (в 2018 году – 1477 постановлений на сумму 78710 300 рублей), в том числе 29 постановлений за неисполнение предписания о прекращении нарушения законодательства о рекламе на сумму 3178000 рублей (в 2018 году – 30 постановлений на сумму 4 271 000 рублей).

В соответствии с Правилами рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, вынесено 2422 предписания о прекращении нарушения законодательства о рекламе (в 2018 г. – 2734 предписания).

14. Анализ и оценка причиненного ущерба

Расчет ущерба по федеральному государственному контролю (надзору) за соблюдением антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях осуществляется в рамках расчета показателя А.3 «Причиненный ущерб в результате злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением, соглашений и согласованных действий, картелей (в том числе сговоров на торгах), фактов недобросовестной конкуренции, выявленных и пресеченных в результате действий антимонопольного органа, на валовой внутренний продукт Российской Федерации».

Базовое значение указанного показателя, рассчитанное по формуле

$$E = \sum_n 0,1 \times Q_n(t) / X \times 100\% ,$$

установленной Паспортом ключевого показателя государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, утвержденным приказом ФАС России от 27.04.2020 № 433/20, составило:

за 2019 год – 1,14%.

III Профилактические мероприятия

15. План - график проведения профилактических мероприятий на 2021 год закреплен в Приложении № 2 к Программе. Проект плана мероприятий по профилактике нарушений на 2022-2023 годы представлен в Приложении № 3 к Программе.

16. Оценка эффективности Программы

Программа призвана обеспечить к 2023 году создание условий для снижения случаев нарушения антимонопольного законодательства, повышения эффективности федерального надзора в сфере антимонопольного регулирования, формирования заинтересованности подконтрольных субъектов в соблюдении антимонопольного законодательства.

Качественными показателями реализации Программы являются показатели:

- 1) реализуются мероприятия по разъяснению обязательных требований:
 - разработаны и размещены в открытом доступе руководства по соблюдению обязательных требований;
 - подготовлен и размещен на официальном сайте ФАС России Доклад по правоприменительной практике;
- 2) на официальном сайте ФАС России размещены и поддерживаются в актуальном состоянии Перечни правовых актов, содержащих обязательные требования;
- 3) по отдельным видам контроля (надзора) разработаны проверочные листы (списки контрольных вопросов);
- 4) проводятся публичные мероприятия;

5) сформировано понимание обязательных требований у подконтрольных субъектов;

6) обеспечена доступность сведений о применении ФАС России обязательных требований;

7) создана система «обратной связи» с подконтрольными субъектами;

8) реализованы меры по мотивации подконтрольных субъектов к добросовестному поведению и соблюдению обязательных требований.

Оценка реализации программы осуществляется ежегодно до 20 декабря текущего года в течение всего срока реализации программы (в части мероприятий, проводимых на регулярной основе (ежеквартально, по полугодиям и ежегодно).

Основным механизмом оценки эффективности и результативности профилактических мероприятий является оценка фактических (достигнутых) показателей, которые выражаются в баллах (от 1 до 4):

1 балл – ежегодный план-график профилактических мероприятий не выполнен (менее 40 % от общего объема показателей).

2 балла – ежегодный план-график профилактических мероприятий выполнен на минимальном уровне (от 40 до 60 %);

3 балла – ежегодный план-график профилактических мероприятий выполнен частично (от 60 до 80 %);

4 балла – ежегодный план-график профилактических мероприятий выполнен в полном объеме (от 80 до 100 %).

Общий объем показателей рассчитывается как сумма всех мероприятий, выполнение которых запланировано в текущем календарном году, а в дальнейшем – как сумма всех мероприятий, проводимых на регулярной основе (еженедельно, ежеквартально, по полугодиям, ежегодно).

Оценка эффективности и результативности профилактических мероприятий осуществляется по годам в течение срока реализации программы профилактики.

Из 111 запланированных мероприятий профилактике нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается ФАС России было исполнено 109, что составляет 98% от общего числа мероприятий.

Следовательно, эффективность и результативность профилактических мероприятий за 2019 год оценивается в 4 балла.

Предполагаемый показатель эффективности и результативности профилактических мероприятий на 2022-2023 должен также составлять 4 балла.