

УТВЕРЖДАЮ

И.о. министра спорта
и молодежной политики
Мурманской области


С.И. Наумова
«27» 01 2021г.

Доклад о системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности Министерства спорта и молодежной политики Мурманской области

Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности Министерства спорта и молодежной политики Мурманской области (далее – Министерство, антимонопольный комплаенс) в 2020 году функционировала в Министерстве в соответствии с приказами Министерства от 24.01.2020 № 44 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности Министерства спорта и молодежной политики Мурманской области» и от 10.08.2020 № 469 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности Министерства спорта и молодежной политики Мурманской области». Указанными правовыми актами, действовавшими в соответствующие периоды, утверждены Положения об антимонопольном комплаенсе (далее - Положение), определены структурные подразделения, ответственные за обеспечение деятельности антимонопольного комплаенса в Министерстве. Согласно приказу от 24.01.2020 № 44 таким подразделением являлся отдел организационно-аналитической работы, в соответствии с приказом от 10.08.2020 № 469 – управление экономики, правового и кадрового обеспечения, работы с подведомственными организациями (далее - Управление).

В целях выявления рисков нарушения антимонопольного законодательства были проведены следующие мероприятия.

1. Анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства в деятельности Министерства за предыдущие 3 года (наличие предостережений, предупреждений, штрафов, жалоб, возбужденных дел). По итогам анализа выявлено следующее.

В отношении Министерства, как заказчика по закупкам товаров (работ, услуг) в течение 2020 года возбуждено 8 дел о нарушении законодательства в сфере закупок по жалобам, содержащим в том числе доводы о наличии нарушений, касающихся ограничения конкуренции (из них 2 по одному совместному электронному аукциону, 4 – по другому совместному электронному аукциону). Жалобы были рассмотрены в рамках производства, предусмотренного статьей 105 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ). По

итогах рассмотрения 4 жалоб принято решение об их необоснованности. По остальным 4 жалобам нарушений Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ) не выявлено, между тем в решениях по 2 жалобам указано на нарушение статьи 8 Закона № 44-ФЗ.

Кроме того, возбуждено также 3 дела о нарушении законодательства в сфере закупок по жалобам, не содержащим доводы о наличии нарушений, касающихся ограничения конкуренции (по одному совместному электронному аукциону). Данные жалобы также были рассмотрены в рамках производства, предусмотренного статьей 105 Закона № 44-ФЗ. По результатам рассмотрения указанных дел антимонопольным органом сделаны выводы о нарушениях статьи 8 Закона № 44-ФЗ.

Дополнительно отмечаем, что мониторинг информации о правонарушениях и их признаках, выявляемых в ходе исполнения региональных проектов, реализуемых в рамках национальных проектов (далее – Мониторинг правонарушений), осуществляется в соответствии с постановлением Губернатора Мурманской области от 31.01.2020 № 19-ПГ на постоянной основе. При осуществлении указанного мониторинга формируются предложения в целях предотвращения возникновения подобных правонарушений в будущем.

2. Анализ нормативных правовых актов Министерства. При проведении указанного анализа нормативные правовые акты оценивались с точки зрения рисков нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с Положением по итогам анализа формируется перечень нормативных правовых актов, имеющих риск нарушения антимонопольного законодательства. В указанный перечень включаются нормативные правовые акты, регулирующие отношения, участниками которых являются или могут являться действующие или потенциальные участники рынка, а также отношения, связанные с предоставлением материальных, имущественных и иных благ и преференций. Сформированный по результатам анализа перечень должен быть предоставлен руководителю с обоснованием целесообразности (нецелесообразности) внесения изменений в правовые акты Министерства. Из всех нормативных правовых актов, разработанных Министерством или измененных нормативными правовыми актами, разработанными Министерством, к указанным актам потенциально могут быть отнесены:

- постановление Правительства Мурманской области от 19.03.2012 № 104-ПП «Об утверждении Порядка предоставления и расходования субсидий из областного бюджета государственным областными унитарными предприятиями Мурманской области на возмещение затрат на ремонт государственного имущества, находящегося в их хозяйственном ведении» (далее – постановление № 104-ПП);

- порядок определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета некоммерческим организациям Мурманской области, осуществляющим деятельность в сфере физической культуры и спорта (приложение № 1 к государственной программе Мурманской области

«Развитие физической культуры и спорта», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 569-ПП) (далее – Порядок НКО 1);

- порядок определения объема и предоставления субсидии из областного бюджета областными общественными организациями, развивающим вид спорта «плавание» (приложение № 12 к государственной программе Мурманской области «Развитие физической культуры и спорта», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 569-ПП) (далее – Порядок плавание);

- порядок определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета некоммерческим организациям Мурманской области, осуществляющим деятельность в сфере физической культуры и спорта (приложение № 15 к государственной программе Мурманской области «Развитие физической культуры и спорта», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 569-ПП) (далее – Порядок НКО 2);

- порядок определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета некоммерческим организациям Мурманской области, осуществляющим деятельность в сфере физической культуры и спорта (приложение № 1 к государственной программе Мурманской области «Физическая культура и спорт», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 13.11.2020 № 794-ПП) (далее – Порядок № 794-ПП);

- порядок определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета некоммерческим организациям Мурманской области, осуществляющим деятельность в сфере физической культуры и спорта по развитию вида спорта «баскетбол» (приложение № 3 к государственной программе Мурманской области «Физическая культура и спорт», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 13.11.2020 № 794-ПП) (далее – Порядок баскетбол);

- постановление Правительства Мурманской области от 31.05.2019 № 272-ПП «О порядке предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета по итогам конкурса молодежных проектов и программ» (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Мурманской области от 29.05.2020 № 362-ПП) (далее – постановление № 362-ПП);

- постановление Правительства Мурманской области от 02.12.2020 № 843-ПП «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления из областного бюджета субсидий некоммерческим организациям, осуществляющим поисковую работу в Мурманской области» (далее – постановление № 843-ПП).

Указанные правовые акты на момент принятия (внесения изменений) соответствовали:

- постановление № 104-ПП - Общим требованиям к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий

государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2016 № 887;

- Порядок НКО 1, Порядок НКО 2 и Порядок плавания - Общим требованиям к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 07.05.2017 № 541;

- Порядок № 794-ПП, Порядок баскетбол и постановление № 843-ПП - Общим требованиям к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1492 (далее – постановление № 1492);

- постановление № 362-ПП - Общим требованиям к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок предоставления грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27.03.2019 № 322.

Перечисленные акты не имеют рисков нарушения антимонопольного законодательства и необходимость внесения изменений в указанные нормативные правовые акты с целью исключения положений, способствующих нарушению антимонопольного законодательства, отсутствует.

Постановление № 104-ПП и постановление Правительства Мурманской области от 31.05.2019 № 272-ПП «О порядке предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета по итогам конкурса молодежных проектов и программ» в срок до 01.06.2021 будут приведены в соответствие с постановлением № 1492. В ходе данной работы также будет проведен анализ проектов указанных актов на соответствие требованиям антимонопольного законодательства, что будет отражено в прилагаемых пояснительных записках.

3. Анализ проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых Министерством. Регламентом Правительства Мурманской области и иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области, утвержденным постановлением Правительства Мурманской области от 30.01.2014 № 32-ПП, определены требования к пояснительной записке к законопроектам, проектам постановлений Правительства Мурманской области и Губернатора Мурманской области, а также к нормативным правовым актам исполнительных органов власти, направляемых для согласования в иные органы. Такая записка, в том числе, должна содержать положение о соответствии проекта антимонопольному законодательству. Таким образом, проекты нормативных правовых актов Министерства оценивались на предмет

соответствия требованиям антимонопольного законодательства на стадии разработки. Результаты такой оценки закреплялись в пояснительной записке. При проведении анализа соответствующих проектов осуществлялось их размещение в день направления на согласование на интернет-портале Мурманской области «Открытый электронный регион» с необходимым обоснованием реализации предлагаемых решений и их соответствия требованиям антимонопольного законодательства и указанием дат начала и окончания приема замечаний и предложений. Проекты нормативных правовых актов, содержащие положения, нарушающие антимонопольное законодательство, не выявлены.

4. Мониторинг и анализ практики применения Министерством антимонопольного законодательства. Проанализированы функции структурных подразделений Министерства, при реализации которых наиболее вероятно возникновение рисков нарушения антимонопольного законодательства, в частности на наличие признаков соответствующих нарушений, которые следуют из нескольких взаимосвязанных правомерных решений, принятых Министерством.

По итогам проведения анализа комплаенс-рисков Министерства составлены и утверждены приказом Министерства от 24.01.2020 № 45 карта (паспорт) комплаенс-рисков и «дорожная карта» по снижению комплаенс-рисков (далее – дорожная карта). Приказом Министерства от 10.08.2020 № 470 в «дорожную карту» внесены изменения, связанные с организационно-штатными мероприятиями и кадровыми изменениями. К комплаенс-рискам в деятельности Министерства в 2020 году было отнесено следующее.

1. **Нарушение при осуществлении закупок товаров, работ, услуг правил описания объекта закупки**, что может быть вызвано спецификой объекта закупки, чрезмерной нагрузкой ответственных специалистов. Данный риск основан на практике возврата в Министерство уполномоченным органом в сфере закупок документации по закупке на доработку. Замечания, как правило, касаются описания объекта закупки. Неисполнение правил описания предмета закупки может повлечь нарушение требований антимонопольного законодательства, а именно ст. 17 Закона № 135-ФЗ.

2. **Согласование подведомственным организациям увеличения объема товаров, работ, услуг, повлекшее впоследствии нарушение антимонопольного законодательства**, чему может способствовать сложность построения «цепочки» действий, приводящих к нарушению антимонопольного законодательства, низкий уровень изучения судебной практики, обзоров Федеральной антимонопольной службы России (далее - ФАС), осуществление согласования без детального изучения сопутствующей документации, чрезмерная нагрузка ответственных специалистов. Данный риск основан на практике обращения в Министерство подведомственных организаций с целью получения согласования увеличения предусмотренных договором объема товаров, работ, услуг в пределах допустимых положениями о закупках 30 %. При формальном соблюдении требований законодательства и локальных актов

организации такое согласование может способствовать ограничению конкуренции, что повлечет за собой нарушения статьи 15 Закона № 135-ФЗ.

3. Предоставление подведомственным учреждениям субсидий на иные цели, непосредственно не связанные с нуждами учреждения, причинами чего могут являться недостаточный уровень контроля внутри ответственного структурного подразделения, несогласованность действий структурных подразделений, чрезмерная нагрузка ответственных специалистов. Позиция ФАС, поддерживаемая судебной практикой, основана на том, что подведомственное учреждение должно обеспечивать выполнение государственного задания своими силами, т.е. без привлечения третьих лиц. Закупки осуществляются учреждением только для собственных нужд. В противном случае, усматриваются признаки «ухода» от осуществления закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Аналогию можно провести также и с субсидиями на иные цели, в случае если учреждение осуществляет закупку не для собственных нужд.

4. Принятие (подготовка) нормативных правовых актов, содержащих положения, нарушающие антимонопольное законодательство, вследствие недостаточного уровня контроля внутри ответственного структурного подразделения, низкого уровня изучения судебной практики, обзоров ФАС, чрезмерной нагрузки ответственных специалистов. Данный риск был основан на практике разработки Министерством нормативных правовых актов, предусматривающих предоставление бюджетных ассигнований хозяйствующим субъектам.

Дорожной картой для каждого комплаенс-риска определены мероприятия по их минимизации и устранению, необходимые ресурсы, ответственные специалисты, срок выполнения работ, планируемый результат и критерии эффективности.

Эффективность реализации мероприятий дорожной карты оценивалась за отчетный период, исходя из планируемых результатов, установленных для конкретных комплаенс-рисков.

Планируемым результатом для комплаенс-риска **«Нарушение при осуществлении закупок товаров, работ, услуг правил описания объекта закупки»** является снижение количества возвращенных на доработку технических заданий по сравнению с 2019 годом (критерий эффективности - количество возвращенных технических заданий снизилось не менее чем на 50 % по сравнению со значением 2019 года).

При проведении закупок учитывались ранее выявленные нарушения. Технические задания со «сложным» объектом закупки не разрабатывались. В отчетном периоде технические задания на доработку в Министерство не возвращались.

Планируемым результатом для комплаенс-риска **«Согласование подведомственным организациям увеличения объема товаров, работ, услуг, повлекшее впоследствии нарушение антимонопольного законодательства»** является снижение вероятности принятия решений о

согласовании, повлекших нарушение антимонопольного законодательства (критерий эффективности – отсутствие выявленных антимонопольным органом нарушений в соответствующей части по решениям, принятым Министерством).

От подведомственных организаций обращений о согласовании заключения дополнительных соглашений к действующим договорам на поставку товаров, оказание услуг (выполнение работ) не поступало. В отчетный период нарушений антимонопольным органом не выявлено.

Планируемым результатом для комплаенс-риска **«Предоставление подведомственным учреждениям субсидий на иные цели, непосредственно не связанные с нуждами учреждения»** является снижение вероятности предоставления подведомственным учреждениям субсидий на иные цели, непосредственно не связанные с нуждами учреждения (критерий эффективности - отсутствие выявленных антимонопольным органом нарушений в соответствующей части по решениям, принятым Министерством).

Согласование соглашений о предоставлении подведомственным учреждениям субсидий на иные цели в обязательном порядке осуществляется начальником Управления, специалистом, ответственным за правовое обеспечение деятельности Министерства. Обсуждение необходимости предоставления субсидий на иные цели, которые могут быть отнесены к несвязанным с нуждами подведомственных учреждений, выносится на внутриведомственные совещания для принятия соответствующих решений, в частности об осуществлении закупки Министерством. В отчетный период нарушений антимонопольным органом не выявлено.

Планируемым результатом для комплаенс-риска **«Принятие (подготовка) нормативных правовых актов, содержащих положения, нарушающие антимонопольное законодательство»** является снижение вероятности принятия нормативных правовых актов, содержащих положения, нарушающие антимонопольное законодательство (критерий эффективности - отсутствие выявленных антимонопольным органом нарушений в соответствующей части, по принятым нормативным правовым актам).

При подготовке проектов нормативных правовых актов в обязательном порядке производится оценка их положений на соответствие требованиям антимонопольного законодательства, о чем указывается в пояснительной записке. В отчетный период нарушений антимонопольным органом не выявлено.

Положением определены ключевые показатели эффективности функционирования антимонопольного комплаенса в Министерстве:

- отсутствие нарушений антимонопольного законодательства со стороны Министерства;
- доля проектов нормативных правовых актов Министерства, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;
- доля нормативных правовых актов Министерства, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства.

Информация о делах, возбужденных антимонопольным органом в отношении Министерства, указана на стр. 1-2 настоящего доклада (подробно в Мониторинге правонарушений). 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 антимонопольным органом Министерству не выдавалось; предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, антимонопольным органом Министерству не направлялись.

Доля проектов нормативных правовых актов Министерства, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства, рассчитывается по формуле:

$D_{пнпа} = K_{пнпа} / K_{ноп}$, где:

$D_{пнпа}$ - доля проектов нормативных правовых актов Министерства, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;

$K_{пнпа}$ - количество проектов нормативных правовых актов Министерства, в которых данным органом выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства (в отчетном периоде);

$K_{ноп}$ - количество нормативных правовых актов Министерства, в которых антимонопольным органом выявлены нарушения антимонопольного законодательства (в отчетном периоде).

В отчетном периоде риски нарушения антимонопольного законодательства в проектах нормативных правовых актов Министерством и антимонопольным органом не выявлены.

4. Доля нормативных правовых актов Министерства, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства, рассчитывается по формуле:

$D_{нпа} = K_{пнпа} / K_{ноп}$, где:

$D_{нпа}$ - доля нормативных правовых актов Министерства, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;

$K_{пнпа}$ - количество нормативных правовых актов Министерства, в которых данным органом выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства (в отчетном периоде);

$K_{ноп}$ - количество нормативных правовых актов Министерства, в которых антимонопольным органом выявлены нарушения антимонопольного законодательства (в отчетном периоде).

В отчетном периоде риски нарушения антимонопольного законодательства в нормативных правовых актов Министерством и антимонопольным органом не выявлены.

На основании изложенного можно сделать вывод, что функционирование антимонопольного комплаенса в Министерстве в целом является эффективным. Между тем, с учетом практики рассмотрения в отчетном периоде антимонопольными органами жалоб по закупкам (в подавляющем большинстве случаев по совместным закупкам, организатором которых являлись иные субъекты Российской Федерации), заказчиком по которым является Министерство, принято решение комплаенс-риск «Нарушение при осуществлении закупок товаров, работ, услуг правил описания объекта закупки» заменить комплаенс-риском «Нарушения законодательства о закупках и о защите конкуренции при осуществлении закупок товаров, работ», что будет способствовать сокращению нарушений по указанному направлению деятельности в целом и более полно соотносится с ключевым показателем эффективности функционирования антимонопольного комплаенса в Министерстве: «Отсутствие нарушений антимонопольного законодательства со стороны Министерства». Указанное решение реализовано в Карте (паспорте) комплаенс-рисков Министерства спорта и молодежной политики Мурманской области и в «Дорожной карте» по снижению комплаенс-рисков Министерства спорта и молодежной политики Мурманской области на 2021 год, утвержденных приказом Министерства от 27.01.2021 № 43.

Также для снижения вероятности нарушений антимонопольного законодательства целесообразно продолжить реализацию мероприятий дорожной карты, обеспечить систематическое изучение практики ФАС и ее территориальных органов, судебной практики, разрабатывать проекты решений после прогнозирования возможного нарушения антимонопольного законодательства.