



Защита конкуренции и местное самоуправление в Хабаровском крае

Хабаровск, 2023

Конституционные основы конкуренции в РФ

Статья 8, часть 1

В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Статья 34

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.
2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Национальные цели, определенные Указом Президента Российской Федерации

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
 - комфортная и безопасная среда для жизни;
 - достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
 - цифровая трансформация

**Национальный план («дорожная карта») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021 - 2025 годы
направлен на создание необходимых условий для
достижения указанных задач**

Деятельность Хабаровского УФАС России в 2023 году

- **Недопущение злоупотреблений субъектов естественных монополий и лиц, обладающих доминирующим положением, в том числе в деятельности на территориях муниципальных районах и городских округов;**
- **Контроль соблюдения антимонопольного законодательства Российской Федерации при проведении муниципальных торгов;**
- **Контроль местного самоуправления в части законодательства о защите конкуренции;**
- **Выявление и пресечение антиконкурентных соглашений (картелей), действующих на территориях муниципальных образований**

Современное понятие конкуренции: анализ и структура

Конкуренция - 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

Составляющие конкуренции:

- 1) Хозяйствующие субъекты (конкуренты)**
- 2) Товар – объект, вокруг которого осуществляются действия субъектов**
- 3) Товарный рынок – плацдарм для взаимодействия всех субъектов рынка**

(может быть ограничен конкретным муниципалитетом, так и распределяться за пределы муниципалитета)

4) Самостоятельные действия каждого субъекта-конкурента

Б) Исключается одностороннее воздействие на рынок со стороны

Составляющие конкуренции: хозяйствующие субъекты и орган местного самоуправления

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 (п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции №135ФЗ)

Обязательная черта – извлечение дохода

Для целей конкуренции – хозяйствующие субъекты являются конкурентами

Орган местного самоуправления осуществляет как прямое, так и косвенное взаимодействие с конкурентами на товарных рынках

Составляющие конкуренции: товар

Товар - объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот

Взаимозаменяемые товары - товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом, что приобретатель действительно заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях)

Ст. 128 Гражданского кодекса РФ

«К объектам гражданских прав относятся вещи (включая наличные деньги и документарные ценные бумаги), иное имущество, в том числе имущественные права (включая безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, цифровые права); результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность);

Любые товары, работы, услуги, с которыми взаимодействуют орган местного самоуправления – могут становиться угрозой состоянию конкуренции на товарном рынке

Составляющие конкуренции: товарный рынок

Товарный рынок - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами

Муниципальные образования могут образовывать полноценные изолированные рынки со своей структурой конкуренции.

Воздействие органов местного самоуправления на рынок может стать решающим для односторонней монополизации того или иного субъекта

Составляющие конкуренции: самостоятельные действия

Самостоятельные действия хозяйствующих субъектов – действия, совершаемые каждым из хозяйствующих субъектов исключительно в своем интересе, направленном на получение дохода от реализации товаров на соответствующем рынке

Действия должны быть свободны (отсутствует порок воли), направлены на доход, не преследовать противоправных целей

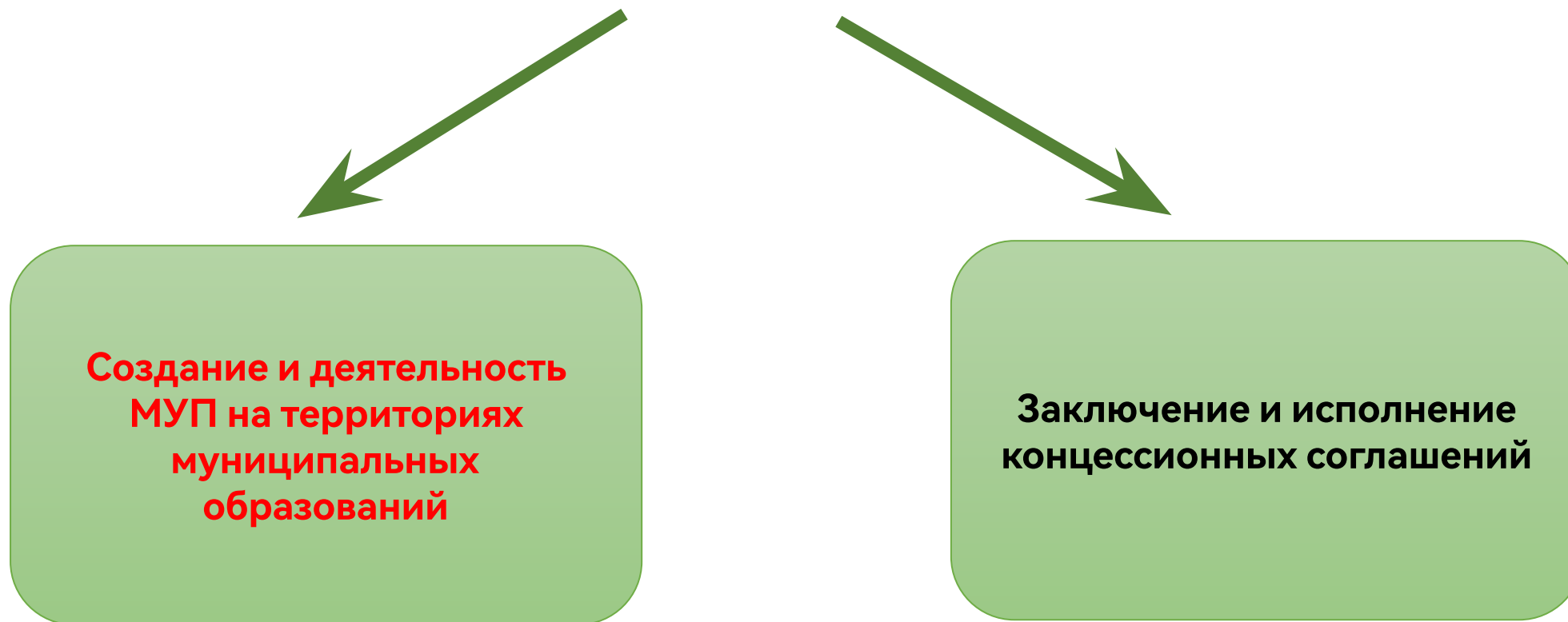
Орган местного самоуправления не имеет права ограничивать самостоятельность действий хозяйствующих субъектов, в том числе путем установления требований к закупаемым товарам (работам, услугам), условиям заключаемых соглашений, либо иными способами

Признаки ограничения конкуренции

В силу специфики деятельности органов местного самоуправления признаки нарушения Закона о защите конкуренции могут усматриваться в рядовых действиях (заключение договоров, переписка сотрудников, предоставление информации или ответы на обращения, принятие нормативных актов и т.д.)

- сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке
- рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке
- отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке
- определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке
- иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке
- установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации

Наиболее проблемные аспекты деятельности органов местного самоуправления в сфере защиты конкуренции



Деятельность МУП в муниципальных образованиях Хабаровского края

- Государственные и муниципальные унитарные предприятия, которые созданы до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и осуществляют деятельность на товарных рынках в Российской Федерации, находящихся в условиях конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 1 января 2025 года.
- **Органам местного самоуправления в целях соблюдения Закона о защите конкуренции надлежит осуществлять работу с муниципальными унитарными предприятиями**

Деятельность МУП в муниципальных образованиях Хабаровского края

- Государственные и муниципальные унитарные предприятия, которые созданы до дня вступления в силу настоящего Федерального закона и осуществляют деятельность на товарных рынках в Российской Федерации, находящихся в условиях конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 1 января 2025 года.
- **Органам местного самоуправления в целях соблюдения Закона о защите конкуренции надлежит осуществлять работу с муниципальными унитарными предприятиями**

Случаи возможных созданий МУП для органов местного самоуправления

- 1) предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;
- 2) осуществления деятельности в сферах естественных монополий;
- 3) обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- 4) осуществления деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей;
- 5) осуществления деятельности за пределами территории Российской Федерации;
- 6) осуществления деятельности в области обращения с радиоактивными отходами, включая захоронение радиоактивных отходов, деятельности по использованию объектов инфраструктуры морского порта, находящихся исключительно в федеральной собственности, присвоения

Ограничения для МУП и последствия

Не допускается деятельность унитарных предприятий на товарных рынках Российской Федерации, находящихся в состоянии конкуренции, в случаях ч. 1 ст. 35.1 Закона о защите конкуренции, если выручка превышает >10% от совокупной за последний календарный год

Вывод: органам местного самоуправления необходимо осуществлять мониторинг деятельности своих унитарных предприятий, предпринимая меры к снижению их активности на конкурентных рынках

Что будет делать ФАС после 01.01.2025:

Ликвидация МУП на основании предписания антимонопольного органа, либо в судебном порядке по иску антимонопольного органа о ликвидации унитарного предприятия.

Взаимодействие органа местного самоуправления и ФАС России в части деятельности МУП

- Орган местного самоуправления вправе направить в антимонопольный орган запрос о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству

(ч. 1 ст. 35.2 Закона о защите конкуренции)

**Приказ ФАС России от 19.02.2020 № 150/20 «Об
утверждении формы запроса о выдаче заключения о
соответствии создания унитарного предприятия либо
изменения видов его деятельности антимонопольному
законодательству»**

Взаимодействие органа местного самоуправления и ФАС России в части деятельности МУП

- Орган местного самоуправления вправе направить в антимонопольный орган запрос о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности антимонопольному законодательству

(ч. 1 ст. 35.2 Закона о защите конкуренции)

**Приказ ФАС России от 19.02.2020 № 150/20 «Об
утверждении формы запроса о выдаче заключения о
соответствии создания унитарного предприятия либо
изменения видов его деятельности антимонопольному
законодательству»**

Взаимодействие органа местного самоуправления и ФАС России в части деятельности МУП

- **Срок рассмотрения запроса органа местного самоуправления: 30 дней с даты получения запроса о заключении**

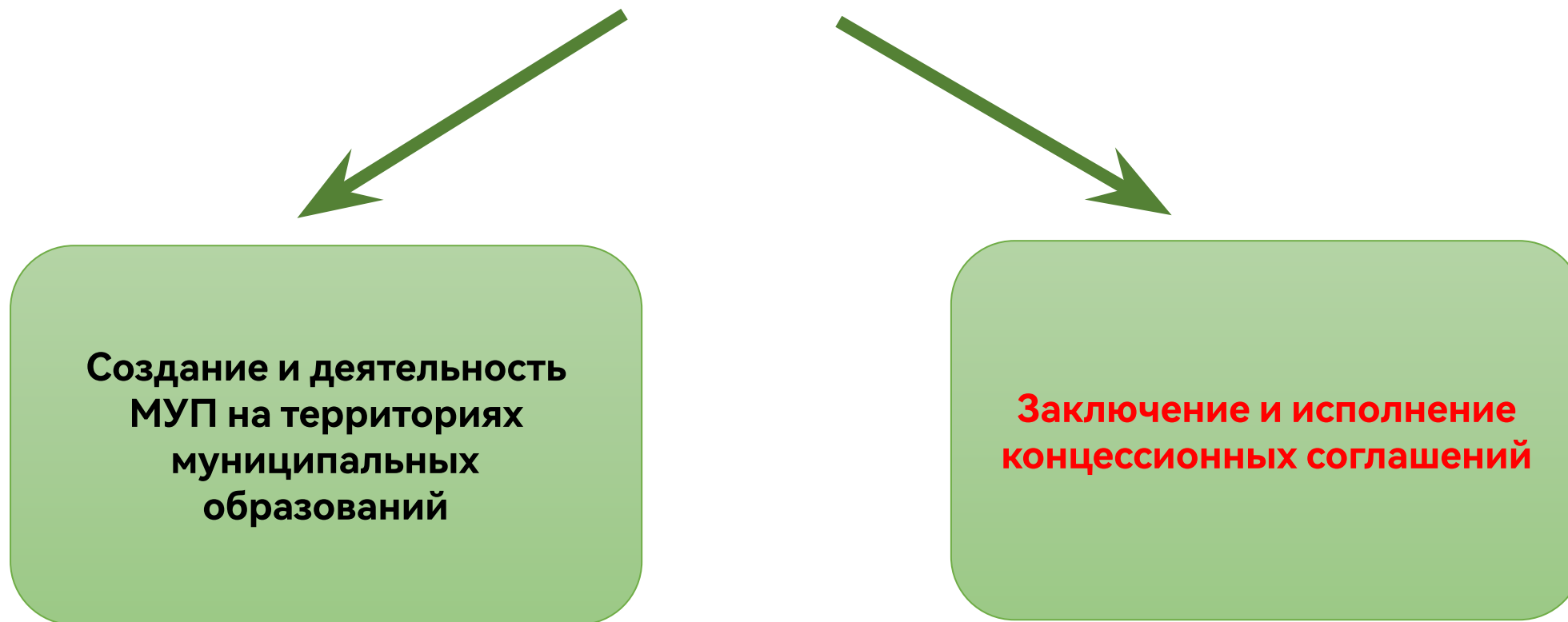
Антимонопольный орган принимает решение



О соответствии создания
унитарного предприятия либо
изменения видов его
деятельности
антимонопольному
законодательству, если
создание унитарного
предприятия либо изменение
видов его деятельности
осуществляется в случаях

о несоответствии создания
унитарного предприятия либо
изменения видов его
деятельности
антимонопольному
законодательству

Наиболее проблемные аспекты деятельности органов местного самоуправления в сфере защиты конкуренции



Концессионные соглашения и органы местного самоуправления: Возможные злоупотребления частных инициаторов

Лицо, выступающее с инициативой заключения концессионного соглашения, вправе представить **предложение о заключении концессионного соглашения с приложением проекта концессионного соглашения, включающего в себя существенные условия**, предусмотренные статьей 10 настоящего Федерального закона, и иные не противоречащие законодательству Российской Федерации условия, в Правительство Российской Федерации, либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование в зависимости от того, в чьей собственности находится объект концессионного соглашения, предусмотренный таким предложением.

Возможные злоупотребления инициаторов:
включение в текст проекта КС ограничивающих конкуренцию условий, положений, нарушающих законодательство и т. п.

Обязательна полноценная правовая экспертиза!

Орган местного самоуправления как концедент и взаимодействие с антимонопольным органом

**Концедент как публично-правовое
образование несет повышенные
риски при заключении
концессионного соглашения**

Возможные злоупотребления
концедентов:

нарушения процедуры, сроков
рассмотрения и отказов

Административную ответственность за
действия, совершенные вследствие
злоупотреблений инициатора несет

Полномочия
антимонопольного органа
носят **открытый характер:**
запрещаются любые
действия, ограничивающие
конкуренцию, в том числе
индивидуально
предоставляющие
необоснованные
преимущества конкретному
лицу

Практика: ст. 15 и концессионные соглашения

Постановление 6ААС от 29.05.2023 по делу А73-235/2023

«При подаче заявки о готовности участия в конкурсе лицо **только декларирует свое соответствие предъявляемым требованиям**, так как подача такой заявки не влечет автоматического заключения с ним соглашения, а лишь означает для уполномоченного органа необходимость перехода к заключению концессионного соглашения по общим правилам, то есть принятие мер по организации и проведению конкурса»

Важные аспекты дела:

- ✓ Предупреждение Хабаровского УФАС России по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона №135-ФЗ;
- ✓ Сформированная комиссия отклонила все заявки на этапе выяснения готовности участия в конкурсе;
- ✓ Заключено соглашение с лицом, заявившим о частной

QR-код для
информации о
деле



Статья 18.1 Закона о защите конкуренции: возможность участников конкурса обжаловать действия концедента при проведении конкурса

Действие	Описание
Заявители	✓ лица, подавшие заявки на участие в торгах ✓ иные лица (заявители), права или законные интересы которых могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов, если обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах
Сроки обжалования	✓ На положение документации – до окончания срока подачи заявок (либо после – лицами, подавшими заявку) ✓ не позднее 10 дней со дня подведения итогов торгов / размещения результатов торгов на сайте ✓ если заключение договора не осуществлено по результатам торгов, либо в случае признания торгов несостоявшимися – в течение 3 месяцев со дня подведения итогов торгов / размещения результатов торгов на сайте
Состояние торгов	В случае принятия жалобы антимонопольным органом торги приостанавливаются
Срок рассмотрения жалоб	7 рабочих дней (+7 рабочих дней)

Ответственность концедента за антимонопольные нарушения

За нарушения, не связанные со сговорами – статья 14.9 КоАП РФ
административный штраф на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

- Повторное нарушение – дисквалификация на срок до трех лет

**Ответственность за допущенное нарушение несет глава
администрации
(органа местного самоуправления)**



Этап исполнение концессионных соглашений: антимонопольные аспекты

Изменение концессионного соглашения как возможный этап реализации

Согласование антимонопольного органа

изменение существенных условий соглашения, концедентом в котором является субъект РФ или МО, в т. ч. продление срока действия соглашения

изменение всех условий соглашения в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения (за отдельными исключениями)

исчерпывающий перечень оснований для согласования изменений установлен Постановлением Правительства РФ от 24.04.2014 № 368

Последствия неполучения согласования:

- ✓ по общему правилу оспоримость сделки (ст. 173.1 ГК РФ – недействительность сделки, совершенной без необходимого в силу закона согласия государственного органа)
- ✓ сделка может быть признана недействительной по иску лица, уполномоченного давать согласие (антимонопольный орган)
- ✓ Возможность привлечения к административной ответственности в случае квалификации как общего нарушения антимонопольного законодательства



Изменение концессионного соглашения как возможный этап реализации

Правила подачи заявления в антимонопольный орган на изменение концессионного соглашения

- Заявление подается в территориальный орган ФАС России по месту нахождения концедента (за исключением случая, когда увеличиваются расходы концедента свыше 1 млрд. рублей – ФАС России)

Заявление концедента или концессионера должно содержать:

- а) полное и краткое наименование заявителя;
- б) адрес места нахождения, почтовый адрес, номера телефонов и факса заявителя;
- в) краткое изложение существа обращения;
- г) перечень прилагаемых к заявлению документов с указанием количества листов и экземпляров (строго по пункту 5 Правил №368)

Документы, представленные в антимонопольный орган вместе с заявлением, должны быть заверены подписью руководителя или иного уполномоченного лица заявителя и печатью заявителя (при наличии печати).

Что обязательно приложить к заявлению?

- текст изменений, предлагаемых к внесению в концессионное соглашение, согласованный концедентом и концессионером;
- обоснование необходимости изменения условий концессионного соглашения с приложением подтверждающих материалов и документов;
- решение концедента о заключении концессионного соглашения;
- концессионное соглашение;
- конкурсную документацию и конкурсное предложение концессионера (в случае заключения концессионного соглашения путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения);
- предложение о заключении концессионного соглашения (в случае заключения концессионного соглашения по инициативе потенциального инвестора);

Что обязательно приложить к заявлению, если связано с изменением

- з) предварительное согласие органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, осуществляющих регулирование цен (тарифов) в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере регулирования цен (тарифов), полученное в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации в области регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, - в случае, если согласие испрашивается на изменение значения долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера (долгосрочных параметров регулирования тарифов, определенных в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения или долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, определенных в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере теплоснабжения);
- и) один или несколько договоров аренды, на основании которых у концессионера возникли права владения и (или) пользования имуществом, являющимся объектом концессионного соглашения;
- к) положительное заключение повторной государственной экспертизы проектной документации объекта концессионного соглашения (объекта капитального строительства) о достоверности определения сметной стоимости строительства, предусмотренной пунктом 4515 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145 "О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий", - в том случае, если согласование изменений концессионного соглашения осуществляется в связи с увеличением в 2021 и 2022 годах цен на строительные ресурсы, подлежащие поставке и (или) использованию при исполнении такого соглашения.

Срок рассмотрения заявления антимонопольным органом

- Заявление и документы, поступившие в антимонопольный орган, рассматриваются в срок не более 30 дней со дня регистрации. В случае, предусмотренном пунктом 11 настоящих Правил, срок их рассмотрения может быть продлен руководителем антимонопольного органа не более чем на 15 дней.
- В целях рассмотрения заявления с приложенными к нему документами антимонопольным органом могут направляться запросы, привлекаться эксперты, а также проводиться анализ состояния конкуренции на соответствующем рынке услуг.
- По результатам рассмотрения заявления с приложенными к нему документами антимонопольный орган принимает одно из следующих решений:
 - а) о согласовании изменений условий концессионного соглашения;
 - б) об отказе в согласовании изменений условий концессионного

Основания для отказа антимонопольного органа

- документы не подтверждают наличие обстоятельств, либо изменения не связаны с обстоятельствами
- если размер расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, установленный в концессионном соглашении, подлежит уменьшению;
- в случае если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, отдельные объекты таких систем и объем расходов, финансируемых за счет средств концедента, на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения на каждый год срока действия концессионного соглашения, предусмотренный концессионным соглашением, подлежит увеличению (за исключением согласования изменений при наличии оснований, предусмотренных подпунктом "б" пункта 2 настоящих Правил);
- если ухудшаются плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, плановые значения показателей надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения, плановые значения иных предусмотренных концессионным соглашением технико-экономических показателей этих систем и (или) объектов

Основания для отказа антимонопольного органа

- **оценка стоимости выявленных в течение срока реализации концессионного соглашения бесхозных объектов, указанных в части 5 статьи 51 Федерального закона "О концессионных соглашениях", в совокупности превышает 10 процентов определенной по данным бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату от даты заключения концессионного соглашения балансовой стоимости объекта концессионного соглашения** (**помним про исключения для гарантирующих организаций и единых теплоснабжающих организаций*)
- стоимость созданных в течение срока реализации концессионного соглашения новых объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, указанных в части 7 статьи 51 Федерального закона "О концессионных соглашениях", в совокупности **превышает 25 процентов балансовой стоимости всего включаемого в объект концессионного соглашения имущества, определенной на последнюю отчетную дату по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности**

Статистика Хабаровского УФАС России за 2022-2023 по обращениям

- 2022

- Поступило заявлений – 7 шт. (6 от хозяйствующих субъектов, 1 от органа местного самоуправления) по пунктам «к» (существенное изменение обстоятельств), «ж» (выявление новых объектов в сфере водоснабжения) 368 Постановления.
- По 2 заявлениям антимонопольным органом дано согласие на внесение изменений, 5 - возвращены заявителям, в связи с не представлением полного пакета документов (**в том числе отсутствовали документы о балансовой стоимости имущества**).

- 2023

- Поступило 5 заявлений (4 от органов исполнительной власти, 1 от органа местного самоуправления).
- Из них 4 согласованы, по 1 отказано – **орган местного самоуправления не представил необходимые документы**



Спасибо за внимание!