

Лекция по Модулю 3: «Идентификация антимонопольных рисков: „горячие зоны“ в деятельности ОМСУ (закупки, нормотворчество, имущественные отношения, предоставление услуг)»

Цель лекции: научить слушателей выявлять «горячие зоны» в типовых процессах ОМСУ, декомпозировать процессы на операции, находить точки риска и фиксировать их в реестре. С учётом вашего интереса к правовой аргументации и подготовке возражений — акцент сделан на том, как документально обосновать наличие/отсутствие риска, чтобы позиция муниципалитета была устойчивой при проверках.

1. Что такое антимонопольный риск и как его идентифицировать

Антимонопольный риск — это вероятность того, что действие (или бездействие) органа власти приведёт к ограничению конкуренции и будет квалифицировано по ст. 15, 16 или 17 ФЗ № 135-ФЗ.

Идентификация риска — это не «угадать, что нарушим», а системная процедура: мы берём типовой процесс, разбиваем его на шаги, смотрим, где могут быть барьеры для участников, и фиксируем это в реестре.

Ключевой инструмент: **карта процесса (process map)**. Для муниципального служащего это простая схема: «шаг 1 → шаг 2 → шаг 3», где на каждом шаге мы задаём вопрос: *«Может ли это действие ограничить круг участников или создать преимущества отдельным лицам?»*

2. «Горячие зоны» в деятельности ОМСУ: где чаще всего находят нарушения

ФАС и прокуратура чаще всего выявляют нарушения в четырёх ключевых сферах. Для каждой сферы характерны свои типовые риски.

Зона 1: нормотворчество (подготовка и принятие муниципальных актов)

Типичные риски:

- включение в акт требований, которые объективно сужают круг участников (территориальные, кадровые, финансовые);
- предоставление преимуществ отдельным категориям без правового основания («местные производители», «организации с офисом в городе»);
- установление дополнительных согласований, экспертиз, маркировок, не предусмотренных федеральным законодательством.

На что смотреть при экспертизе: формулировки «преимущественное право», «приоритет», «рекомендуется», «согласование с ведомством Х». Даже если слово «запрещено» нет, такие формулировки могут создавать фактический барьер.

Зона 2: закупки и предоставление преференций

Типичные риски:

- в ТЗ — характеристики, которым соответствует только один поставщик;
- критерии оценки, которые невозможно объективно проверить или которые не связаны с предметом закупки;
- предвзятая оценка заявок, изменение условий после начала процедуры;
- внеконкурсное предоставление имущества или субсидий без прозрачных критериев.

На что смотреть: любые требования, которые можно трактовать как «под конкретного поставщика», и отсутствие шкалы баллов/объективных метрик.

Зона 3: имущественные отношения и распоряжение муниципальной собственностью

Типичные риски:

- предоставление имущества без торгов, когда они обязательны;
- установление условий, которые делают участие невыгодным или технически невозможным для большинства участников;
- изменение условий аренды/пользования в одностороннем порядке, создающее преимущества.

На что смотреть: основания для отказа в предоставлении, порядок формирования лотов, критерии отбора и прозрачность процедур.

Зона 4: предоставление муниципальных услуг и разрешений

Типичные риски:

- избыточные документы и согласования;
- длительные сроки, не обоснованные регламентом;
- субъективные основания для отказа («по усмотрению», «на усмотрение комиссии»);
- разные требования к разным категориям заявителей без правового основания.

На что смотреть: формулировки с высокой степенью усмотрения, отсутствие исчерпывающего перечня оснований для отказа, несоответствие административному регламенту.

3. Методика декомпозиции процесса и поиска точек риска

Чтобы не упустить риски, процесс нужно разбить на операции и проверить каждую.

Пример: предоставление субсидии на поддержку малого бизнеса.

1. **Формирование перечня получателей / объявление отбора.**
Риск: закрытый перечень, предварительные списки, устные договорённости.
Проверка: есть ли публичное объявление, сроки, критерии.
2. **Приём заявок и проверка документов.**
Риск: дополнительные требования, не указанные в объявлении; субъективная оценка комплектности.
Проверка: исчерпывающий перечень документов, чек-лист проверки.
3. **Оценка заявок и принятие решения.**
Риск: непрозрачные критерии, отсутствие шкалы баллов, конфликт интересов.
Проверка: объективные критерии, формула подсчёта баллов, протокол с обоснованиями.
4. **Заключение соглашения и контроль.**
Риск: изменение условий в одностороннем порядке; разные требования к разным получателям.
Проверка: типовая форма соглашения, единые условия, публичный реестр получателей.

Для каждого шага мы фиксируем: что делаем → какой риск возможен → как он может быть квалифицирован по закону → как снизить.

4. Как связать риск с нормой закона: примеры квалификации

Это важно для подготовки возражений и пояснений: риск нужно не просто назвать, а сразу соотнести с нормой.

Процесс	Риск	Возможная квалификация
В постановлении о субсидиях: «приоритет организациям, зарегистрированным на территории МО»	Ограничение круга участников по территориальному признаку	Ст. 15 ФЗ № 135-ФЗ (акт, ограничивающий конкуренцию)
В ТЗ на закупку: характеристики, соответствующие только одному производителю	Искусственное сужение круга участников	Ст. 17 ФЗ № 135-ФЗ (нарушение правил торгов)
Предоставление помещения без торгов при наличии обязательных оснований для торгов	Непрозрачный отбор, преимущества отдельным лицам	Ст. 15 и ст. 17 ФЗ № 135-ФЗ
В регламенте услуги: «отказ по усмотрению комиссии»	Субъективное основание для отказа, дискриминация	Ст. 15 ФЗ № 135-ФЗ

С учётом ваших задач по подготовке служебных записок и возражений: **именно такая связка «факт → риск → норма» делает позицию муниципалитета юридически обоснованной.**

5. Инструменты идентификации: чек-листы и матрица «процесс — риск»

Чек-лист для экспресс-оценки проекта акта (5–7 вопросов):

1. Содержит ли акт требования, которые объективно ограничивают круг участников?
2. Есть ли формулировки, создающие преимущества отдельным категориям без правового основания?
3. Предусмотрены ли исчерпывающие основания для отказа?
4. Соответствуют ли критерии отбора требованиям законодательства о закупках и защите конкуренции?
5. Есть ли дополнительные согласования/экспертизы, не предусмотренные федеральным законодательством?
6. Есть ли шкала баллов или объективные метрики для оценки заявок?
7. Есть ли публичность и прозрачность процедуры (сроки, реестр, объявление)?

Матрица «процесс — риск» (фрагмент):

Процесс	Операция	Точка риска	Возможное последствие	Норма	Меры снижения
Предоставление субсидий	Приём заявок	Дополнительные требования, не указанные в объявлении	Сужение круга участников, претензии ФАС	Ст. 15 135-ФЗ	Исчерпывающий перечень документов, публикация на сайте
Закупки	Формирование ТЗ	Характеристик и под одного поставщика	Нарушение правил торгов	Ст. 17 135-ФЗ	Рыночный анализ, типовые ТЗ, шкала баллов
Имущество	Предоставление без торгов	Отсутствие правовых оснований	Признание сделки недействительной	Ст. 15, 17 135-ФЗ	Проверка оснований, публичное объявление

6. Практическое задание

Выберите один из процессов (на выбор: подготовка проекта постановления о субсидиях, формирование ТЗ на закупку, предоставление муниципального помещения, предоставление муниципальной услуги) и выполните следующие шаги:

1. **Декомпозируйте процесс на 4–5 ключевых операций.** Запишите их последовательно.

2. Для каждой операции сформулируйте 1–2 возможных риска. Используйте формулировки из раздела 2.
3. Соотнесите каждый риск с нормой ФЗ № 135-ФЗ (ст. 15, 16, 17) и кратко опишите, как ФАС может это квалифицировать.
4. Заполните фрагмент матрицы «процесс — риск» по образцу выше.
5. Предложите 1–2 меры снижения риска для каждой точки (чек-лист, шкала баллов, публичность, протокол и т. п.).

Это задание — прямой прообраз тех документов, которые потребуются при подготовке карты рисков и дорожной карты (Модуль 5), а также при формировании возражений на претензии контрольных органов.

7. Связь с вашей практикой: как это помогает при проверках и спорах

Если к администрации поступают претензии (в том числе по эффективности использования бюджетных средств или по процедурам предоставления мест в дошкольных организациях, о чём вы спрашивали ранее), наличие такой идентификации рисков позволяет:

- показать, что **риски выявлялись системно** (чек-листы, матрица, протоколы);
- подтвердить, что **меры по снижению рисков принимались** (публичные объявления, типовые формы, шкалы баллов);
- обосновать позицию через **документально зафиксированные процедуры** (реестр рисков, карта рисков, дорожные карты);
- подготовить **аргументированные возражения**, опираясь на объективные критерии и прозрачность процедур.

Таким образом, идентификация рисков — это не только профилактика, но и **основа правовой позиции** при взаимодействии с контрольными органами.

8. Ключевые выводы

- «Горячие зоны» в ОМСУ — это нормотворчество, закупки, имущественные отношения и предоставление услуг. В каждой зоне есть типовые риски и типичные формулировки-«ловушки».
- **Идентификация риска** строится на декомпозиции процесса: каждый шаг проверяется на наличие барьеров для конкуренции.
- **Риск нужно сразу соотносить с нормой закона** (ст. 15, 16, 17 ФЗ № 135-ФЗ) — это делает позицию муниципалитета юридически обоснованной.
- **Инструменты** (чек-листы, матрица «процесс — риск», реестр) позволяют систематизировать работу и использовать её как доказательную базу при спорах.
- Даже в небольшом муниципалитете можно выстроить простую, но **работающую систему идентификации рисков**, если фиксировать каждый шаг и меры по снижению