Решение об отсутствии нарушения антимонопольного

законодательства по делу № 12/01/15-1/2019

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена 16 октября 2019 года.

В полном объеме решение изготовлено 22 октября 2019 года.

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее — Комиссия) в составе: <...>, рассмотрев дело № 12/01/15-1/2019, возбужденное в отношении Федеральной таможенной службы по признакам нарушения пункта 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), выразившимся в предоставлении приоритетного доступа участникам внешнеэкономической деятельности (далее — участники ВЭД), предоставившим свои электронные подписи в поддержку «Хартии добросовестных участников ВЭД» (далее – Хартия), к сервису информирования о категории уровня риска участников ВЭД, которое может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в сфере таможенного дела, в присутствии на заседании представителей Федеральной таможенной службы - <...> (доверенность от 15.10.2019 № 01-35/63419), <...> (доверенность от 15.10.2019 № 01-35/63418), <...> (доверенность от 15.10.2019 № 01-35/63421),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России поступило заявление гражданина <...> (вх. от 25.03.2019 № 49496-ИП/19) с жалобой на предоставление ФТС России в приоритетном порядке участникам внешнеэкономической деятельности (далее - ВЭД), присоединившимся к «Хартии добросовестных участников ВЭД» (далее - Хартия), информации о категории уровня риска участников ВЭД.

По результатам рассмотрения заявления было установлено следующее.

На официальном сайте ФТС России (http://old.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=27281:-l-r-&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835) 21.03.2019 была опубликована информация,

которая доводит до сведения участников ВЭД факт того, что при предоставлении участниками ВЭД своих электронных подписей в поддержку документа публично-правового характера - Хартии, участникам ВЭД в их «Личных кабинетах» на сайте ФТС России будет доступно использование сервиса информирования о категории уровня риска участников ВЭД.

При этом обязанность участников ВЭД по присоединению к указанной Хартии действующим законодательством Российской Федерации не была установлена.

Согласно «Паспорту реализации проекта «Совершенствование функции государственного надзора ФТС России в рамках реализации приоритетной программы Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденного протоколом заседания проектного комитета от 27.03.2018 № 2 (далее - паспорт <...> в целях предоставления информации о категории уровня риска участникам ВЭД с декабря 2018 года в личном кабинете на сайте ФТС России должна была быть обеспечена возможность информирования о присвоенной им категории уровня риска, а также о возможности изменения категории уровня риска вне зависимости от выполнения каких-либо дополнительных условий.

Таким образом, присутствовала возможность того, что участники ВЭД, не предоставившие свои подписи и не присоединившиеся к Хартии, в отсутствие законодательных ограничений были лишены возможности оперативного доступа к информации о категории уровня риска участников ВЭД в своих «Личных кабинетах» на сайте ФТС России.

В соответствии со статьей 312 Федерального закона от 03.08.2018 № 289 ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (далее – Федеральный закон № 289-ФЗ) система управления рисками применяется таможенными органами для реализации принципа выборочности объектов таможенного контроля, форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля исходя из необходимости достижения максимальной эффективности при минимальных затратах на осуществление таможенного контроля.

На основании пункта 2 статьи 377 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – Кодекс Союза) в целях дифференцированного применения мер по минимизации рисков таможенные органы могут осуществлять категорирование лиц, совершающих таможенные операции, путем отнесения их к категориям

низкого, среднего или высокого уровня риска.

Применение данной системы дает возможность существенно снизить количество форм таможенного контроля в отношении участников ВЭД низкого уровня риска, что способствует ускорению проведения таможенного контроля, сокращению времени совершения таможенных операций и снижению издержек данной категории участников ВЭД.

Таким образом, предоставление информации о категории уровня рисков участников ВЭД в приоритетном порядке посредством предоставления оперативного доступа к ней в «Личных кабинетах» на сайте ФТС России, могло создать преимущественные условия осуществления хозяйственной деятельности таких лиц по сравнению с иными участниками ВЭД.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Федеральным органам исполнительной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещается предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке.

По итогам рассмотрения Заявления в связи с наличием в действиях ФТС России признаков нарушения пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции ФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции было выдано ФТС России предупреждение от 26.04.2019 № ЦА/35884/19
(далее — Предупреждение) о прекращении указанных действий путем снятия ограничений по допуску участников ВЭД, не предоставивших свою электронную подпись в поддержку Хартии, к сервису информирования о категории уровня риска участников ВЭД.

Срок исполнения Предупреждения был установлен до 20.05.2019.

Письмом от 23.05.2019 № 01-23/30091 (вх. от 24.05.2019 № 88819-М/19) о рассмотрении Предупреждения ФТС России сообщила об отсутствии в ее действиях признаков нарушения Закона о защите конкуренции, а также о возможности получения участниками ВЭД информации о категории их уровня риска посредством направления ими письменных запросов в адрес ФТС России бесплатно и в сроки, установленные Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Таким образом, письмо ФТС России не содержало информации и подтверждающих документов о совершении действий, направленных на

принятие мер по снятию ограничений по допуску участников ВЭД, не предоставивших свою электронную подпись в поддержку Хартии, к сервису информирования о категории уровня риска участников ВЭД, следовательно, Предупреждение ФАС России
ФТС России в установленный срок не выполнено.

Согласно части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

На основании изложенного ФАС России издан приказ от 27.08.2019 № 1148/19 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения
ФТС России пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением ФАС России от 10.09.2019 № 12/78990/19 (далее - Определение) дело назначено к рассмотрению на 16.10.2019, в качестве заявителя привлечен <...>, в качестве ответчика привлечена ФТС России.

В целях установления факта влияния действий ФТС России на состояние конкуренции в сфере таможенного дела ФАС России в рамках рассмотрения дела у сторон была запрошена дополнительная информация.

Документы и информация, поступившие в ФАС России в ответ на Определение, приобщены к материалам дела № 12/01/15-1/2019 о нарушении антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения дела ФТС России представлена позиция, согласно которой, по мнению ФТС России, в ее действиях отсутствуют признаки нарушения Закона о защите конкуренции.

Заявитель на заседание Комиссии не явился, письменной позиции не представил.

По результатам исследования документов и информации, имеющихся в материалах дела № 12/01/15-1/2019 о нарушении антимонопольного законодательства, а также пояснений, данных на заседании Комиссии, Комиссией установлено следующее.

В соответствии с пунктом 7 статьи 214 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации» (далее — Федеральный закон № 289-ФЗ) при выборе объектов таможенного контроля, форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, используется система управления рисками.

Согласно пункту 12 Приказа ФТС России от 18.08.2015 № 1677 «Об утверждении стратегии и тактики применения системы управления рисками, порядка сбора и обработки информации, проведения анализа и оценки рисков, разработки и реализации мер по управлению рисками (за исключением рисков в области ветеринарии, санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения карантина растений)» (далее – Приказ ФТС России № 1677) в целях определения возможности возникновения риска и последствий нарушений законодательства в случае его возникновения таможенными органами на основе информации, полученной в результате сбора и обработки, проводятся анализ и оценка риска с использованием методов оценки рисков и алгоритмов определения областей и индикаторов риска, разработанных таможенными органами.

Результат оценки риска является основой для разработки профиля риска или принятия решения о необходимости применения мер по минимизации рисков после выпуска товаров.

Информация, содержащаяся в профилях и индикаторах рисков, в соответствии со статьей 315 Федерального закона № 289-ФЗ является конфиденциальной и не подлежит разглашению.

Приказом ФТС России № 1677 установлено, что в целях дифференцированного воздействия на риски таможенные органы применяют риск-категорирование участников ВЭД.

По результатам риск-категорирования все лица, в отношении деятельности которых проводился анализ, группируются по трем категориям уровня риска участника ВЭД (низкий, средний, высокий уровни риска).

В соответствии с приказом ФТС России от 01.12.2016 № 2256 (далее – Приказ ФТС России № 2256) определение категории уровня риска участника ВЭД является автоматизированным.

Перечень критериев, характеризующих участников ВЭД, является открытым и содержится в Приложении к Порядку автоматизированного определения категории уровня риска участников внешнеэкономической деятельности, утвержденному Приказом ФТС России № 2256.

Данный перечень позволяет участникам ВЭД прогнозировать

возможность изменения категории уровня риска на основании анализа свой деятельности.

Согласно положениям статьи 305 Федерального закона № 289-ФЗ информация, в том числе о категории уровня риска предоставляется таможенными органами на основании письменного запроса всем участникам ВЭД в сроки, установленные законодательством Российской Федерации для рассмотрения письменных обращений граждан в государственные органы, то есть в течение 30 дней.

Пунктом 5 Приказа ФТС России № 2256 установлено, что риск-категорирование проводится ежеквартально, не позднее 25-го числа последнего месяца квартала.

В отношении участников ВЭД, отнесенных к категории низкого уровня риска, риск-категорирование проводится ежемесячно не позднее 25-го числа каждого месяца.

Учитывая изложенное, участники ВЭД на основании письменных запросов имеют возможность получать от таможенных органов актуальную информацию о категории уровня риска.

По результатам анализа писем ФТС России в адрес участников ВЭД, направивших свои запросы с целью получения информации о категории уровня риска, имеющихся в материалах дела, Комиссией установлено, что при подготовке разъяснений ФТС России информирует участников ВЭД не только о категории уровня риска, но и о показателях, влияющих на отнесение участника ВЭД к данной категории.

Таким образом, в отличие от сведений, содержащихся в «Личном кабинете», которые представляют собой наименование категории, участники ВЭД, направившие запросы в ФТС России, обладают более полной информацией, позволяющей планировать свою деятельность с целью перехода в иную категорию риска.

Кроме того, Комиссия, изучив анализ применения таможенными органами в отношении участников ВЭД контрольных мер, проведенный ФТС России (письмо ФТС России от 20.09.2019 № 01-23/58481), и приобщенный к материалам дела, пришла к выводу, что в отношении участников ВЭД, подписавших Хартию, данные меры применяются чаще, чем в отношении лиц, не подписавших Хартию.

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к выводу, что наличие возможности получения информации о категории уровня риска посредством «Личного кабинета» не оказывает влияние на снижение нагрузки для участников ВЭД при осуществлении контрольно-надзорной

деятельности таможенными органами.

Снижение количества форм таможенного контроля в отношении участников ВЭД низкого уровня риска, которое приводит к ускорению проведения таможенного контроля, сокращению времени совершения таможенных операций и снижению издержек данной категории участников ВЭД, достигается исключительно за счет отнесения участника ВЭД к категории низкого уровня риска, а не за счет информированности о присвоенной категории уровня риска.

В связи с этим участники ВЭД одной категории уровня риска находятся в равных условиях относительно проведения контрольных мероприятий вне зависимости от способа информирования о своей категории уровня риска.

По информации, представленной ФТС России, согласно пункту 2 раздела II протокола заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 03.12.2018 № 14 с 01.01.2019 предусмотрено досрочное завершение приоритетных проектов (программ), в связи с чем, при начале реализации с 21.03.2019 в «Личных кабинетах» участников ВЭД на сайте ФТС России сервиса по информированию участников ВЭД о категории уровня их риска приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», а также Паспорт прекратили свое действие, следовательно, требование о необходимости предоставления участникам ВЭД соответствующей информации в «Личном кабинете» прекратило свое действие.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция представляет собой 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.

В результате отсутствия в материалах дела доказательств, свидетельствующих об ограничении участников ВЭД в доступе к информации о категории уровня риска, а также о влиянии данной информации на осуществление хозяйственной деятельности, Комиссия пришла к выводу, что наличие возможности получения информации о категории уровня, в том числе посредством использования сервиса «Личного кабинета», не может воздействовать на общие условия обращения товаров на рынке услуг в сфере таможенного дела и привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на указанном рынке.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1, 2, 3 статьи 41, статьей 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

Рассмотрение дела № 12/01/15-1/2019 в отношении Федеральной таможенной службы по признакам нарушения пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившимся в предоставлении приоритетного доступа
участникам ВЭД, предоставившим свои электронные подписи в поддержку Хартии, к сервису информирования о категории уровня риска участников ВЭД, на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции прекратить в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.