

Доклад
по правоприменительной практике
Московского УФАС России
(по итогам I полугодия 2019 года)

Москва 2019 г.

Управление Федеральной антимонопольной службы по городу Москве – уполномоченный орган исполнительной власти и территориальное подразделение Федеральной антимонопольной службы. Московское УФАС России осуществляет контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, а также законодательств в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также законодательства о рекламе.

Деятельность Московского УФАС России направлена на поддержание конкурентной среды, повышение конкурентоспособности рынков и расширение ассортимента товаров, работ и услуг в столице, в том числе сбалансированности их качества и цены. Основными целями ведомства являются свобода конкуренции и эффективная защита предпринимательства.

I. Одним из направлений деятельности столичного антимонопольного ведомства является контроль в сфере государственных закупок.

Московское УФАС России рассматривает жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, расположенных на территории Москвы, а также жалобы и обращения при осуществлении закупок федеральными судами и судебными департаментами, расположенными в Центральном федеральном округе, за исключением случаев, предусмотренных нормативными правовыми актами ФАС России.

С целью достижения прозрачности системы госзакупок большое внимание уделяется информационному обеспечению проведения таких закупок. Законодательство регламентирует порядок публикации в открытых источниках сведений о размещении заказа, его условиях, заключенных государственных контрактах и их исполнении. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 2154-р федеральные органы

исполнительной власти должны составлять годовые планы-графики размещения заказа и с поквартальным уточнением размещать их в сети Интернет. Таким образом, созданы условия для реализации общественного контроля за госзакупками – от стадии планирования закупок до исполнения государственных контрактов.

В рамках осуществления контроля за закупками товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд за I полугодие 2019 года в Московское УФАС России поступило 6665 жалоб от участников закупок на действия (бездействия) субъектов контроля, из которых рассмотрено 4527 жалоб, при этом обоснованными признаны 2424 жалобы, то есть около 54% от общего числа рассмотренных жалоб.

За аналогичный период 2018 года в антимонопольный орган поступило 8033 жалобы, из которых рассмотрено 6112 жалоб и обоснованными признаны 2413 жалоб, что составляет примерно 38%.

Таким образом, количество поступивших жалоб в Московское УФАС России за I полугодие 2019 года по сравнению с аналогичным периодом 2018 года уменьшилось примерно на 17%, также количество принятых к рассмотрению жалоб уменьшилось на 26%, что связано прежде всего с несоблюдением заявителями требований ст.105 Закона о контрактной системе при подаче жалоб и невозможностью принятия таких жалоб к рассмотрению контрольным органом в силу закона.

По результатам рассмотрения жалоб заказчикам выдано 1924 предписания об устранении выявленных нарушений, 99,9 % которых исполнены в установленный срок, в то время как в 2018 году данный показатель составил 1947.

Из года в год заказчиками допускаются идентичные нарушения в части установления избыточных, очевидных и противоречащих государственным стандартам требований к параметрам характеристик товаров, значения которых представляется возможным определить участникам закупки по результатам проведения испытаний конкретной партии товара, значения которых становятся

для заказчиков очевидными исходя из иных характеристик товаров или же предлагаемые значения которых напрямую противоречит требованиям соответствующих стандартов. Также заказчиками допускаются нарушения в части отбора участников закупок: так, при проведении аукционов, наиболее частыми нарушениями являются неправомерные и необоснованные отклонения при рассмотрении первых частей заявок, в то время как при проведении конкурсов заказчики допускают нарушения в части оценки конкурсных заявок, субъективно и вольно трактуя критерии оценки, установленные в документации.

II. Также в рамках контроля в сфере госзакупок Московское УФАС России осуществляет **ведение Реестра недобросовестных поставщиков** (подрядчиков, исполнителей) – РНП.

Основания для включения сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП:

- уклонение участника закупки от заключения контракта;
- расторжение контракта по решению суда;
- односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением подрядчиком условий контракта.

В I полугодии 2019 года по сравнению с аналогичным периодом 2018 года количество обращений заказчиков о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП увеличилось на 59 % (с 1356 до 2156).

По факту уклонения от заключения контракта Московским УФАС России в I полугодии 2019 года рассмотрено на 153 обращения о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков меньше, чем за тот же период 2018 года (в 2018 году – 540 обращений; в 2019 году – 387 обращений). При этом решения о включении сведений в РНП по фактам уклонения от заключения контракта в I полугодии 2019 стали приниматься чаще на 25%, нежели в I полугодии 2018 года.

По факту одностороннего расторжения контрактов заказчики стали обращаться в Московское УФАС России чаще более чем в два раза, решения о включении сведений в РНП по фактам одностороннего расторжения Заказчиками контрактов в I полугодии 2019 стали приниматься чаще на 6% (т. е. в 85% случаев), нежели в I полугодии 2018 года.

РНП – уклонение	I полугодие 2018 г.	I полугодие 2019 г.
Обращений рассмотрено	540	387
Включено в РНП	241	277
Отказано во включении в РНП	299	110

РНП – расторжение	I полугодие 2018 г.	I полугодие 2019 г.
Обращений рассмотрено	816	1769
Включено в РНП	646	1506
Отказано во включении в РНП	170	263

Примеры обстоятельств, послуживших основанием для принятия комиссией Московского УФАС России решения о невключении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП при рассмотрении такого вопроса по факту одностороннего расторжения заказчиком контракта:

– В решении об одностороннем отказе от исполнения контракта не было указано причин, послуживших основанием для принятия такого решения

заказчиком (или указанные в таком решении причины не соответствовали фактическим обстоятельствам);

– Принятие заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта при том, что все работы по контракту фактически были выполнены;

– Заказчик не предоставил поставщику (подрядчику, исполнителю) предусмотренный Законом о контрактной системе десятидневный срок для устранения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) нарушений, послуживших причиной принятия заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта (заказчик сообщил, что ограничил доступ на объект сразу после принятия решения);

– Заказчик принял решение об одностороннем отказе от исполнения контракта в связи с нарушениями условий контракта подрядчиком, при этом ненадлежащее исполнение контракта подрядчиком было вызвано действиями третьих лиц;

В целях защиты своих прав и интересов заказчиком и поставщикам (подрядчикам, исполнителям) следует своевременно и надлежащим образом выполнять свои обязательства, определенные заключенным контрактом; вести официальную переписку, обеспечивая надлежащее направление писем другой стороне; фиксировать нарушения, которые может допустить сторона по контракту, с привлечением третьих лиц.

Заказчиком при формировании закупочной документации следует внимательно отнестись к однозначному описанию своей потребности в проекте контракта, а также к описанию порядка взаимодействия сторон (включая порядок и сроки направления исходной документации, уведомлений и т. д.).

Четко прописанные в контракте обязательства подрядчика и заказчика, порядок взаимодействия сторон, а также основания для расторжения контракта по

инициативе каждой из сторон в значительной степени снижают риски возникновения сложностей при исполнении государственного контракта.

Указанные обстоятельства являются важными составляющими для принятия Московским УФАС России объективного решения о включении/невключении подрядчика в РНП.

Проведение плановых и внеплановых проверок

Московское УФАС России реализует возложенные на него полномочия по контролю за соблюдением законодательства о закупках товаров, работ, услуг, в том числе, путем проведения плановых и внеплановых проверок. Указанные проверки осуществляются также при поступлении информации о предполагаемых нарушениях из правоохранительных органов.

Наибольшее количество нарушений выявлено в части размещения информации в единой информационной системе в сфере закупок. Кроме этого, заказчики часто устанавливают требования в документации о закупках, влекущие ограничение количества участников закупок.

Рассмотрение уведомлений об осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)

Количество уведомлений заказчиков о случаях заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) увеличилось на 8 %.

	I полугодие 2018 г.	I полугодие 2019 г.
Поступило уведомлений о заключении контракта с ед. поставщиком, шт.	836	911
– из них с нарушениями, шт., (%)	70 (8%)	100 (11%)

При этом, процент выявляемых нарушений при осуществлении таких закупок увеличился на 3%.

III. Одним из важных направлений деятельности управления является **антимонопольный контроль торгов**, осуществляемый в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

За I полугодие 2019 года управление приняло к рассмотрению 1 612 жалоб (за аналогичный период 2018 года – 1 062 жалобы) в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции. Таким образом, количество принятых к рассмотрению жалоб увеличилось на 34%. При этом обоснованными признано 908 жалоб, что составило 56 % от числа рассмотренных.

Большая часть рассмотренных жалоб приходится на обжалование действий заказчиков при проведении закупочных процедур в рамках Закона о закупках (223-ФЗ).

Так, за отчетный период управление приняло к рассмотрению 1289 жалоб (2018 год – 793 жалобы) на действия (бездействия) заказчиков по 223-ФЗ, что составляет 80% от общего числа рассмотренных в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции жалоб.

Наиболее частыми нарушениями, выявляемыми управлением при рассмотрении соответствующих жалоб, является нарушение заказчиками принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Наиболее яркие случаи подобных нарушений, выявленных в отчетный период, приведены ниже.

Заключение заказчиком договора по результатам закупки без учета требований положений гражданского законодательства, определяющих правила исчисления сроков на совершение юридически значимых действий

Судебная практика, а также действующее законодательство предоставляет участнику закупки безусловное право на обжалование действий заказчиков в пределах десятидневного срока с момента опубликования в единой информационной системе закупок соответствующего итогового протокола. С 2019 года в Законе о закупках стала действующей статья 3.2, напрямую запрещающая

заключение договора с нарушением десятидневного срока, отведенного на обжалование участниками торгов действий заказчика после опубликования итогового протокола.

Антимонопольный орган придерживается позиции, что обжалование действий заказчика должно быть обеспечено возможностью восстановления прав участника закупки в административном порядке с учетом возможности выдачи заказчику предписания в целях восстановления нарушенного права.

Обозначенный десятидневный срок моратория не может определяться исключительно календарными днями и не учитывать фактическую невозможность обращения участника закупки в уполномоченный орган с жалобой на действия заказчика, если окончание такого срока приходится на нерабочий день, поскольку действующее законодательство, а также правоприменительная практика предоставляют участнику закупки гарантированный срок не только на обжалование действий заказчика, но и возможность восстановления нарушенных прав.

При этом заказчики на практике не учитывают, что исчисление сроков в Российской Федерации происходит с учетом гражданского законодательства, в том числе статьи 193 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Таким образом, в случае, если такой срок приходится на нерабочие дни, когда право на обжалование не может быть реализовано участником закупки по объективным причинам (поскольку жалоба не может быть принята к производству антимонопольным органом в нерабочие дни с учетом режима работы государственного органа), то срок на допустимое заключение договора заказчиком должен определяться с учетом обеспечения участнику закупки гарантированного права на обжалование результатов конкурентной процедуры, то есть договор может быть заключен не ранее второго рабочего дня после таких нерабочих дней.

В связи с чем заказчик как лицо, обремененное публично-правой обязанностью, обязан своими действиями гарантировать возможность восстановления прав участников закупки посредством незаключения договора в сроки, отведенные на обжалование результатов конкурентной процедуры.

По мнению управления, право на заключение договора на одиннадцатый день возникает у заказчика лишь в случае, если десятый день моратория пришелся на рабочий день, в ином случае – заказчик обязан учитывать правила исчисления сроков, предусмотренные гражданским законодательством.

Конкурентная процедура может быть отменена заказчиком до окончания срока подачи заявок, а последующее заключение договора с единственным поставщиком является нарушением требований Закона о закупках

Московским УФАС России была рассмотрена жалоба на неправомерность действий заказчика по отмене конкурентной процедуры за пределами срока окончания подачи заявок, после подачи участниками закупки заявок. При этом после отмены конкурентной процедуры заказчик осуществил закупку у единственного поставщика. По результатам рассмотрения жалобы управлением было принято решение о признании ее обоснованной и выдачи заказчику предписания об аннулировании неконкурентной закупки.

В случае, если Положение о закупках товаров и услуг заказчика позволяет ему осуществить закупку у единственного поставщика, заказчик должен обосновать невозможность завершения отмененной конкурентной процедуры с уже определившимся кругом участников торгов. В противном случае действия заказчика по заключению договора с единственным поставщиком в обход уже ранее объявленной закупки свидетельствует о злоупотреблении правом.

Проведение неконкурентных процедур значительно ограничивает права потенциальных участников и влечет несоблюдение заказчиком принципов отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, предусмотренных п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках. Подобные действия носят антиконкурентный характер, поскольку именно за счет действий заказчика по выбору неконкурентного способа проведения закупочной процедуры ограничивается круг потенциальных участников процедур, что влечет экономически неэффективное расходование денежных средств.

Осуществление закупки у единственного поставщика без обоснования невозможности/нецелесообразности использования иных способов определения поставщика влечет нарушение названных принципов, поскольку способно ограничить круг участников, оставить выбор способа проведения процедуры исключительно на субъективное усмотрение заказчика без обоснования проведения такой процедуры вопреки требованиям законодательства.

Заказчик обязан заключить договор по результатам проведения закупки даже в случае, если она признана несостоявшейся

Право заказчика на отказ в заключении договора с единственным участником закупки, предусмотренное Положением о закупках, не свидетельствует о правомерности подобных действий.

Положение о закупках не является единственным правовым актом, регламентирующим деятельность заказчиков. В этой связи, разрабатываемые заказчиками со специальной правосубъектностью положения о закупках, не могут и не должны противоречить действующему законодательству, а право заказчиков устанавливать особенности проведения закупочных процедур не освобождает их от необходимости соблюдения действующего законодательства, прав и законных интересов участников как более слабой стороны в правоотношениях.

Исходя из общих начал гражданского законодательства (п. 3 ст. 1, ст. 10 ГК РФ), признание торгов несостоявшимися является их конечным результатом только в случае отсутствия поданных заявок на участие в таких торгах либо в случае отказа в допуске к участию в торгах всем потенциальным претендентам. Именно в упомянутых случаях такое признание не влечет за собой никаких правовых последствий и неспособно привести к нарушению либо ущемлению чьих-либо гражданских прав. В противном случае отказ заказчика по заключению договора с единственным участником торгов нарушает баланс частных и публичных интересов, законодательно закрепленный принцип равенства участников гражданских правоотношений, создает необоснованные преимущества

для заказчика, обладающего правом немотивированно отказаться от заключения договора с победителем.

Таким образом, по мнению управления, в случае признания торгов несостоявшимися в связи с тем, что в названных торгах только один участник закупки признан соответствующим требованиям документации или только одна заявка была подана на участие в торгах, заказчик обязан заключить договор с таким участником по результатам закупки.

IV. Одной из наиболее важных сфер антимонопольного контроля является выявление и пресечение нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов власти, а также организаций, осуществляющих функции органов власти.

Закон о защите конкуренции содержит ряд антимонопольных запретов и обязанностей, направленных на недопущение со стороны носителей властных полномочий действий (бездействий), которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

Так, статья 15 Закона о защите конкуренции содержит запрет на принятие актов и совершение органами, осуществляющими публичные полномочия, действий, негативно влияющих на конкуренцию.

К таковым могут быть отнесены в том числе направление писем, издание распоряжений, приказов, содержащих указание на создание преимущественного положения одним хозяйствующим субъектам и дискриминационных условий для других. Примером запрещенных действий может являться заключение договора без проведения торгов, если их проведение является обязательным в силу закона, а также установление непрозрачных критериев включения хозяйствующих субъектов в ту или иную государственную программу.

За нарушения требований статьи 15 Закона о защите конкуренции статьей 14.9 КоАП предусмотрен административный штраф на должностных лиц в размере от 15 до 50 тыс. рублей либо дисквалификация на срок до 3 лет.

Запрет, предусмотренный статьей 16 Закона о защите конкуренции касается соглашений между органами власти и соглашений между ними и хозяйствующими субъектами.

Таковыми соглашениями могут быть квалифицированы действия по направлению в подведомственные предприятия для получения на возмездной основе той или иной справки, предоставление преимуществ на стадии исполнения договора путем предоставления заказчиком победителю возможности не исполнять те условия, на которых были выиграны торги.

За нарушения требований статьи 16 Закона о защите конкуренции статьей 14.32 КоАП предусмотрен административный штраф на должностных лиц в размере от 20 до 50 тыс. рублей либо дисквалификация на срок до 3 лет; на юр.лиц в зависимости от суммы выручки.

Статьей 17 Закона о защите конкуренции установлены антимонопольные требования к торгам, независимо от того, являются ли их заказчики или организаторы публичными субъектами или частными. Положения данной статьи призваны защитить конкуренцию на рынке товаров (работ, услуг), являющихся предметом конкурентных процедур.

В сфере распоряжения государственным и муниципальным имуществом статья 17.1 Закона о защите конкуренции устанавливает особенности порядка заключения договоров в отношении такого имущества. Существо установленных данной статьей требований заключается в обеспечении справедливого и конкурентного доступа хозяйствующих субъектов к такому ограниченному ресурсу, как государственное и муниципальное имущество. Поэтому общим правилом для заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении указанного имущества, является проведение торгов. При этом статья содержит ряд исключений, когда торги не проводятся.

В сфере предоставления государственных и муниципальных преференций статьи 19, 20, 21 Закона о защите конкуренции содержат закрытый перечень целей, в соответствии с которыми органы власти могут их предоставлять, и устанавливают порядок предоставления таких преференций.

За нарушения требований статей 17, 17.1, 19-21 Закона о защите конкуренции статьей 14.9 КоАП предусмотрен административный штраф на должностных лиц в размере от 15 до 50 тыс. рублей либо дисквалификация на срок до 3 лет.

Кроме того, пунктом 2 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции предусмотрен порядок рассмотрения жалоб на нарушение органами власти порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства.

Указанный порядок предусматривает обжалование действий органов власти при осуществлении в отношении субъектов градостроительных отношений, процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, которые утверждены Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Например, исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения, в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения, в сфере жилищного строительства и т. д.

В I полугодии 2019 года по сравнению с I полугодием 2018 года наблюдается динамика увеличения количества поступивших заявлений о наличии в действиях органов власти признаков нарушения статей 15, 16, 17, 17.1 Закона о защите конкуренции.

Так, в I полугодии 2018 года управлением было рассмотрено 137 заявлений о наличии в действиях органов государственной власти признаков нарушения антимонопольного законодательства. Из них:

- 95 заявлений по статье 15 Закона о защите конкуренции,
- 2 заявления по статье 16 Закона о защите конкуренции,
- 16 заявлений по статье 17 Закона о защите конкуренции,
- 24 заявления по статье 17.1 Закона о защите конкуренции.

В свою очередь в I полугодии 2019 года управлением было рассмотрено на 5,1% больше подобных заявлений по сравнению с аналогичным периодом 2018 года, а именно 144 заявления. Из них:

- 99 заявлений по статье 15 Закона о защите конкуренции,
- 2 заявления по статье 16 Закона о защите конкуренции,
- 20 заявлений по статье 17 Закона о защите конкуренции,
- 23 заявления по статье 17.1 Закона о защите конкуренции.

Следует отметить отсутствие в I полугодии 2019 года жалоб хозяйствующих субъектов на действия органов власти в сферах строительства, поданных в порядке пункта 2 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

По результатам рассмотрения поступивших заявлений в I полугодии 2019 года было выдано 5 предупреждений о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, из которых 3 исполнено и 1 находится в стадии исполнения, 1 предупреждение не исполнено, в связи с чем возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства.

При этом в аналогичный период 2018 года по результатам рассмотрения 137 заявлений было выдано 4 предупреждения, все исполнены.

В I полугодии 2019 года, так же как и в I полугодии 2018 года, управлением не было установлено оснований для направления предостережений должностным лицам органов власти города Москвы.

В отчетном периоде управлением было принято 1 решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства органами власти города Москвы. При этом в I полугодии 2018 года было принято 4 решения о признании органов власти города Москвы нарушившими требования антимонопольного законодательства.

В отчетном периоде было возбуждено и рассмотрено 1 дело об административном правонарушении по части 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. По данному делу должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 15 000 рублей.

Управление отмечает, что большая часть заявлений по статье 15 Закона о защите конкуренции 88% (88 заявлений из 99) содержала указания на нарушение Управами города Москвы и Префектурой Троицкого и Новомосковского

административных округов города Москвы антимонопольного законодательства в сфере управления многоквартирными домами. К основным нарушениям в данной сфере можно отнести:

– непроведение Управами города Москвы конкурсов по отбору управляющих организаций многоквартирных домов.

– проведение Управами города Москвы открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами при наличии реализованного способа управления такими домами.

При рассмотрении такого рода заявлений основная трудность связана с отсутствием в жилищном законодательстве набора юридически значимых действий, который свидетельствует о факте реализации собственниками помещений в многоквартирном доме решения о выборе способа управления этим домом. Управлением совместно с ФАС России ведется работа, направленная на нормативное урегулирование данного вопроса.

Следует отметить, что 70% заявлений по статье 17 Закона о защите конкуренции (14 заявлений из 20) содержали указания на нарушение Управами города Москвы и Префектурой Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы антимонопольного законодательства при проведении открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами.

Управление обращает внимание, что с 08.01.2019 вступили в силу изменения в часть 9 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции. Основной целью изменений явилось устранение неопределенности в токовании положений указанной нормы статьи 17.1 Закона о защите конкуренции в части трактовки положений закона таким образом, что продление договора аренды возможно только по тем договорам, которые были заключены на торгах. В действующей редакции части 9 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции указано, что заключение договоров аренды государственного и муниципального имущества на новый срок без торгов возможно по истечении срока договора аренды такого

имущества, заключенного по результатам проведения торгов или без их проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В I полугодии 2019 года в Управление поступали заявления, содержащие указание на возможные признаки нарушения части 9 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, по результатам рассмотрения которых нарушение антимонопольного законодательства установлено не было.

В I полугодии 2019 года поступило 2 заявления органов власти города Москвы о даче согласия на предоставление государственной преференции, по результатам рассмотрения которых управлением в одном случае было принято решение о даче согласия на предоставление государственной преференции в виде заключения договора аренды недвижимого имущества без проведения торгов, а в другом – решение об отсутствии необходимости согласия антимонопольного органа, в связи с тем, что Законом о защите конкуренции предоставление преференции в виде передачи государственного имущества без проведения торгов в собственность граждан и юридических лиц не предусмотрено.

В результате реализации Национального плана развития конкуренции на 3 года (2018-2020), утвержденного Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618, все уровни государственной власти должны выполнить ряд мероприятий, направленных на развитие конкуренции.

В данном направлении в Москве ведется работа по внедрению в деятельность органов государственной власти института антимонопольного комплаенса.

Управление полагает, что применение совокупности правовых и организационных мер, направленных на соблюдение требований антимонопольного законодательства, позволит предотвратить совершение его нарушений.

Управление, в свою очередь, открыто для взаимодействия в рамках реализации антимонопольного комплаенса. Так, в марте 2019 года с участием представителей Московского УФАС России и Центрального аппарата ФАС России для московских органов власти проведен семинар по антимонопольному

комплаенсу, на котором сотрудниками антимонопольного органа освещена суть антимонопольных требований, проанализированы основные нарушения антимонопольного законодательства и даны рекомендации по организации такой системы работы, которая обеспечит соответствие деятельности органа власти этим требованиям.

V. Важным направлением деятельности Московского УФАС России является выявление и пресечение сговоров на торгах.

Картельный сговор – одна из угроз экономической безопасности и наиболее негативно влияющее на конкуренцию нарушение антимонопольного законодательства. Сговорившись, несколько компаний отказываются от конкуренции на торгах и удерживают цены. В результате стоимость лота фактически не уменьшается, заключение контракта происходит по цене с наименьшим снижением, что ведет к искусственному росту цен. Иными словами, государство и его учреждения платят в разы больше за услуги, которые, возможно, уступают по качеству услугам добросовестных организаций. За I полугодие 2018 года управлением возбуждено 21 дело по признакам сговора на торгах, а за I полугодие 2019 года – 47 таких дел. За I полугодие 2018 года управлением раскрыто (вынесено решений) 27 антиконкурентных сговоров, из которых 8 – на рынке медицинских услуг (лекарственные препараты, медицинское оборудование), 1 – на рынке IT-услуг, 1 – на рынке автомобильного транспорта, 5 – на рынке ЖКХ, остальные – на иных рынках. За I полугодие 2019 года раскрыто 23 антиконкурентных сговора, из которых 7 – на рынке медицинских услуг (медицинские расходные материалы, медицинское оборудование), 1 – на рынке IT-услуг, 1 – на рынке автодорожного комплекса, 3 – на рынке ЖКХ, остальные – на иных рынках. В большинстве случаев такие дела возбуждаются управлением инициативно после получения от электронных торговых площадок информации об IP-адресах, с которых участниками закупки подавались заявки и ценовые предложения. Если документы поданы с одного IP-адреса, а содержание файлов заявок идентично, то это явный признак сговора.

Основная доля взысканных Московским УФАС России штрафов приходится на нарушения по сговорам на торгах: 51 миллион рублей за I полугодие 2018 года; 48,5 миллионов рублей за I полугодие 2019 года.

За последнее время управлением раскрыто несколько крупных картельных сговоров, один из них касался реализации проекта по реабилитации каскада прудов в парке культуры и отдыха Покровское-Стрешнево. Так, выявлен сговор в ходе торгов, которые были проведены Департаментом г. Москвы по конкурентной политике для нужд ГПБУ «Мосприрода». Начальная (максимальная) цена контрактов составляла 1,3 млрд рублей. Две компании сговорились и не конкурировали в ходе торгов, в результате чего стоимость контракта снизилась всего на 6,5 миллионов рублей (0,5 % от начальной максимальной цены контракта). В ходе рассмотрения дела компании признали факт нарушения антимонопольного законодательства.

Также был раскрыт картельный сговор участников торгов на право оказания услуг по созданию транспортной инфраструктуры и оснащению объектами дорожного хозяйства на территории ТиНАО Москвы, а также по улучшению транспортной и пешеходной доступности и благоустройству территорий, прилегающих к станциям МЦК в ЮАО, ЮЗАО и ЮВАО Москвы. Заказчиком в данных аукционах выступали ГУП «Мосремонт» и ГКУ «Дирекция капитального ремонта Департамента капитального ремонта города Москвы». Общая НМЦК по 7 аукционам составила 1,4 млрд рублей. В результате сговора двух компаний снижение по торгам составило в большинстве случаев от 1% до 5% от начальной стоимости торгов. В ходе рассмотрения дела обе компании также признали заключение устного соглашения, направленного на поддержание цен на торгах.

По обоим делам материалы были направлены в правоохранительные органы для рассмотрения вопроса о наличии состава преступления в действиях руководителей сговорившихся компаний.

VI. Контроль за действиями хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на различных товарных рынках, включая рынки

электрической энергии, теплоснабжения, железнодорожных перевозок является одним из важных направлений работы управления.

В целях пресечения действий (бездействия) монополистов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства управлением за I полугодие 2019 года было выдано 10 предупреждений, что на 8 предупреждений больше, чем за соответствующий период 2018 года. В I квартале 2019 года некоторые предупреждения были выданы в рамках рассмотрения антимонопольных дел, подобные случаи в соответствующем периоде 2018 года отсутствовали. Большинство предупреждений как в I полугодии 2018 года, так и в I полугодии 2019 года были выданы в связи с навязыванием монополистами невыгодных условий договора (пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции). Однако во втором полугодии 2019 года в связи с поступлением соответствующих жалоб хозяйствующим субъектам были выданы предупреждения в связи с совершением ими действий по уклонению от заключения договоров (пункт 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции), а также в связи с совершением ими действий по созданию дискриминационных условий (пункт 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

Необходимо отметить и положительную статистику об исполнении хозяйствующими субъектами предупреждений. Напомним, что в случае выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Также за I полугодие 2019 года было принято 12 решений о нарушении антимонопольного законодательства, что меньше чем за I полугодие 2018 года, в котором было принято более 20 решений о нарушении антимонопольного законодательства.

Большинство решений антимонопольного органа по итогам как I полугодие 2019 года, так и I полугодия 2018 года были вынесены в отношении двух энергетических монополистов: энергосбытовой и сетевой организаций по факту

злоупотребления ими доминирующим положением при проведении проверок систем учета электрической энергии субъектов малого предпринимательства. Сокращение количества решений о нарушении антимонопольного законодательства в I полугодии 2019 года связано с уже сформировавшейся практикой рассмотрения подобных дел.

Напомним, что за злоупотребление хозяйствующими субъектами доминирующим положением установлена административная ответственность по статье 14.31 КоАП РФ, к которой привлекается каждый монополист.

При этом за совершение субъектом естественной монополии, к которым относится электросетевая организация, действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством предусмотрен оборотный штраф, зависящий от выручки хозяйствующего субъекта на товарном рынке, на котором было выявлено нарушение.

ПАО «МОЭСК» обжалует постановления антимонопольного органа по статье 14.31 КоАП РФ, считая, что антимонопольному органу при расчете штрафа нужно исходить из выручки оказанных услуг по передаче электрической энергии в пределах трансформаторной подстанции, от которой осуществлялось потребление электрической энергии объектом, в отношении которого было выявлено безучетное потребление электрической энергии.

Однако суды поддерживают позицию антимонопольного органа, согласно которой сужение географических границ до границ трансформаторной подстанции, посредством которой осуществлено технологическое присоединение объекта потребителя не обеспечит реализацию административного наказания, не соответствует целям, превенции и характеру совершенного правонарушения, поскольку объективную сторону совершенного правонарушения составляет не нарушение порядка технологического присоединения к электрическим сетям, а злоупотребление доминирующим положением на рынке оказания услуг по передаче электрической энергии путем нарушения порядка определения объема безучетного потребления электрической энергии объектом, и, как следствие, по

неверному расчету стоимости безучетного потребления электрической энергии объектом, что привело к ущемлению интересов потребителя.

Таким образом, позиция монополистов не была поддержана судами при рассмотрении таких споров.

Необходимо отметить, что решения, вынесенные антимонопольным органом поддерживаются арбитражными судами, в том числе и при наличии разрешенных в пользу монополистов гражданско-правовых споров. Ранее суды по делам об оспаривании актов антимонопольного органа нередко принимали решение в зависимости от результата гражданско-правового спора между монополистом и заявителем. Однако Арбитражным судом Московского округа по делам № А40-238616/2017 (об оспаривании ПАО «МОЭСК» решения и предписания от 07.11.2017 по делу № 1-10-1713/77-17 о нарушении антимонопольного законодательства), № А40-238665/17 (об оспаривании ПАО «МОЭК» решения от 13.09.2017 по делу № 1-10-1590/77-17) было указано на недопустимость такого подхода, так как предмет спора и стороны по рассматриваемым антимонопольным и гражданским делам различны.

Таким образом, позиция управления о первичности и значимости антимонопольного контроля за хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение, вновь была поддержана судом.

Еще одним направлением работы антимонопольного органа является осуществление контроля за исполнением выданных по результатам рассмотрения антимонопольных дел предписаний о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

За I полугодие 2019 года управлением было выявлено 6 фактов неисполнения в установленный срок предписаний о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем монополисты были привлечены к административной ответственности по статье 19.5 КоАП РФ. Управлением также было выдано представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения по статье 19.5 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения указанных дел и выданного представления хозяйствующими субъектами были исполнены предписания и приняты дополнительные меры, направленные на усиление контроля за соблюдением сроков, отведенных на исполнение предписаний антимонопольного органа.

Необходимо отметить, что в сфере осуществления контроля за обеспечением недискриминационного доступа к услугам по передаче ресурса или порядка подключения (технологического присоединения) к инфраструктуре Московским УФАС России за I полугодие 2019 года вынесено 15 постановлений о привлечении к административной ответственности монополистов по статье 9.21 КоАП РФ, что на 38 постановлений меньше, чем было вынесено в 2018 году за тот же период времени. Сокращение дел по статье 9.21 КоАП РФ связано с тем, что в настоящее время дела возбуждаются по заявлениям физических и юридических лиц, ранее же антимонопольным органом была проведена проверка сетевой организации, в действиях которой были выявлены многочисленные факты нарушения порядка технологического присоединения, которые послужили основанием для возбуждения административных дел.

Помимо всего вышесказанного на основании приказа ФАС России о проведении анализов состояния конкуренции на товарных рынках Московским УФАС России были проведены анализы состояния конкуренции на рынке оказания услуг теплоснабжения конечного потребителя и розничном рынке электрической энергии (мощности), по результатам проведения которых установлены субъекты, занимающие доминирующее положение на соответствующих товарных рынках и их доли.

Прецедентным делом за указанный период является:

Дело № 1-10-1888/77-18 (заявитель: ООО «Желдорэкспедиция»; ответчик группа лиц ОАО «РЖД», АО «ФПК»).

Московское УФАС России рассмотрело дело в отношении группы лиц ОАО «РЖД» и АО «ФПК». Комиссией было установлено отсутствие надлежащей регламентации порядка экипировки вагонов сторонних собственников.

Основанием для возбуждения дела послужили сведения о том, что АО «ФПК» при оказании услуги перевозки сторонним собственникам грузобагажных вагонов в составе своих поездов систематически уклоняется от экипировки таких вагонов твердым топливом – углем – в целях их обогрева в холодное время года. В результате собственники вагонов были вынуждены самостоятельно обеспечивать их углем в целях сохранения грузов и обеспечения надлежащих условий труда проводникам. Это приводило к дополнительной финансовой нагрузке, а также штрафам от перевозчика за нарушение техники безопасности.

При этом экипировка вагонов сторонних собственников зависит не только от действий перевозчика АО «ФПК», но и действий инфраструктуры ОАО «РЖД» на станциях в пути следования.

В рамках рассмотрения дела установлено отсутствие надлежащей регламентации порядка экипировки вагонов сторонних собственников, что могло привести к формированию дискриминационных подходов монополистов к оказанию данной услуги контрагентам. Данное обстоятельство послужило основанием для выдачи группе лиц ОАО «РЖД» и АО «ФПК» предупреждения об устранении признаков злоупотребления.

Монополисты исполнили предупреждение и приняли единый порядок экипировки вагонов сторонних собственников на территории всей Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с законодательством, экипировка вагонов твердым топливом уже включена в тариф АО «ФПК» на услугу перевозки грузобагажа в составе поездов дальнего следования.

Полученные в ходе рассмотрения дела материалы указывали на попытки навязывания со стороны ряда подразделений ФПК возмездных договоров на экипировку вагонов своим контрагентам, что могло привести к двойной оплате данной услуги.

Такие действия перевозчика послужили основанием для выдачи предупреждения об исключении случаев навязывания невыгодных условий договора. Монополист также исполнил предупреждение.

Совокупность требований двух предупреждений была направлена на оперативное устранение системности нарушений монополистов при экипировке вагонов углем. Регламентация порядка экипировки вагонов исключит массовый характер подобных злоупотреблений монополистов, а также позволит их контрагентам защитить свои права в судах.

VII. Контроль за рекламной деятельностью и пресечение недобросовестной конкуренции является не менее важным направлением деятельности Московского УФАС России

За I полугодие 2019 года управлением было рассмотрено 1652 заявлений по признакам нарушения Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее — Закон о рекламе), большинство из которых поступило от граждан Российской Федерации.

Наибольшее количество жалоб подано на нарушение статьи 18 Закона о рекламе при распространении рекламы по сетям электросвязи. Подавляющее большинство таких заявлений указывают на отсутствие согласия абонента на получение рекламных материалов. За рассматриваемый период Московское УФАС России возбудило и рассмотрело 27 дел о нарушении статьи 18 Закона о рекламе и выдало 49 предписаний.

Также в Московское УФАС России за рассматриваемый период поступило большое количество заявлений относительно:

- признаков нарушения пункта 1 части 2 статьи 5 Закона о рекламе (распространение рекламы содержащей некорректное сравнение объекта рекламирования с другими товарами);
- признаков нарушения части 3 статьи 5 Закона о рекламе (распространение рекламы, содержащей не соответствующие действительности сведения об объекте рекламирования);
- признаков нарушения части 6 статьи 5 Закона о рекламе (неэтичная реклама);

- признаков нарушения части 7 статьи 5 Закона о рекламе (распространение рекламы, в которой отсутствует часть существенной информации об объекте рекламирования);
- признаков нарушения статьи 19 Закона о рекламе (наружная реклама и установка рекламных конструкций);
- признаков нарушения статьи 7 Закона о рекламе (распространение рекламы товаров, реклама которых не допускается);
- признаков нарушения статьи 20 Закона о рекламе (реклама на транспортных средствах и с их использованием);
- признаков нарушения статьи 19 Закона о рекламе (наружная реклама и установка рекламных конструкций);
- признаков нарушения статьи 21 Закона о рекламе (реклама алкогольной продукции).

Всего Московским УФАС России за I полугодие 2019 года возбуждено и рассмотрено 53 дела о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, по которым выдано 71 предписание.

За период I полугодия 2019 года Московское УФАС России рассмотрено 309 заявлений по признакам нарушения положений главы 2.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), около половины из них – о нарушении статьи 14.2 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция путем введения в заблуждение) и статьи 14.1 Закона о защите конкуренции (дискредитация).

За рассматриваемый период 2019 года управлением было выдано 14 предупреждений о прекращении действия (бездействия), содержащего признаки нарушения антимонопольного законодательства, 1 из которых не было исполнено хозяйствующим субъектом, что привело к возбуждению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

За I полугодие Московским УФАС России рассмотрено 245 заявлений по признакам нарушения положений главы 2.1 Закона о защите конкуренции, выдано 14 предупреждений.

