

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

Москва 2019 г.

Управление Федеральной антимонопольной службы по городу Москве (далее – Московское УФАС России, Управление) является уполномоченным органом исполнительной власти и территориальным подразделением 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 г. Москвы, а также жалобы и обращения (информацию) 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 исполнения. 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 квартал 2019 года в Московское УФАС России поступила 2891 жалоба от участников закупок на действия (бездействия) субъектов контроля, из которых рассмотрено 2450 жалоб. Обоснованными признаны 1383 жалобы, то есть около 57% от общего числа рассмотренных жалоб.

За аналогичный период 2018 года в антимонопольный орган поступило 2804 жалобы, из которых рассмотрено 2586 жалоб и обоснованными признаны 1210 жалоб, что составляет примерно 47% от общего числа рассмотренных жалоб.

Таким образом, количество поступивших жалоб в Московское УФАС России за I квартал 2019 года по сравнению с аналогичным периодом 2018 года увеличилось примерно на 3%, в то время как количество принятых к рассмотрению жалоб уменьшилось на 5%, 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 1070 предписаний об устранении выявленных нарушений (99,9% которых исполнены в установленный срок), в то время как в 2018 году данный показатель составил 799.

Из года в год заказчиками допускаются идентичные нарушения: установление 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. Также заказчиками допускаются нарушения в отборе участников закупок. При проведении аукционов наиболее частыми нарушениями являются неправомерные и необоснованные отклонения при рассмотрении первых частей заявок. В то же время 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.

Количество поступивших обращений заказчиков о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП ежегодно увеличивается. Так, в 2016 году эта цифра составляла 1144 обращения, в 2017 году – 1839 обращений, в 2018 году – 2931 обращение. Тенденция к увеличению сохранилась и в 2019 году.

В I квартале 2019 года по сравнению с аналогичным периодом 2018 года количество обращений Заказчиков о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП увеличилось на 15% (с 767 до 879), при этом

количество принятых решений о включении сведений в РНП с учетом поступивших обращений увеличилось на 43%.

По факту уклонения от заключения контракта Московским УФАС России в I квартале 2019 года рассмотрено на 137 обращений меньше, чем за тот же период 2018 года (в 2018 году – 312 обращений; в 2019 году – 175 обращений). При этом решения о включении сведений в РНП по фактам уклонения от заключения контракта с учетом количества рассмотренных обращений в I квартале 2019 стали приниматься чаще на 40%, чем в I квартале 2018 года.

По факту одностороннего расторжения контрактов Заказчики стали обращаться в Московское УФАС России чаще на 55%, решения о включении сведений в РНП по фактам одностороннего расторжения Заказчиками контрактов в I квартале 2019 года, как и в I квартале 2018 года принимались в среднем в 80% случаев.

РНП – уклонение	I квартал 2018 г.	I квартал 2019 г.
Обращений рассмотрено	312	175
Включено в РНП	126	139
Отказано во включении в РНП	186	36

РНП – расторжение	I квартал 2018 г.	I квартал 2019 г.
Обращений рассмотрено	455	704
Включено в РНП	359	583
Отказано во включении в РНП	96	121

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 притом, 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.

Заказчикам 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 Комиссией Московского УФАС России объективного решения о включении/невключении подрядчика в РНП.

Проведение плановых и внеплановых проверок

Московское УФАС России реализует возложенные полномочия по контролю за соблюдением законодательства о закупках товаров, работ, услуг, в том числе, проводит плановые и внеплановые проверки. Такие 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: размещение отчетной документации по исполненным контрактам, несвоевременное размещение протоколов, ошибки при формировании протоколов. Кроме того, заказчики часто устанавливают требования в документации о закупках, влекущие ограничение количества участников закупок.

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

Количество обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) уменьшилось на 46%, что связано в первую очередь с переходом закупок на электронный формат (в соответствии с Законом о контрактной системе электронные процедуры не подлежат согласованию контрольным органом в сфере закупок)

	I квартал 2018 г.	I квартал 2019 г.
Поступило обращений о согласовании заключения контракта с ед. поставщиком, шт.	59	32
- из них согласованы, (%)	47 (80%)	24 (75%)

Примеры оснований для отказа в согласовании осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя):

1. Установление заказчиками противоречивых или неоднозначных сведений в документации о закупках, в том числе неисполнимых сроков поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) или их неустановление (в документации срок установлен в днях, а в проекте контракта – с даты по дату), или неуказание места поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг);

Пример: Заказчик проводит в декабре 2018 года закупки на поставку продуктов питания, при этом устанавливает в Техническом задании срок поставки – 31.06.2019, а в приложении №1 к Техническому заданию - 30.06.2018)

2. Несоответствие содержания нестоимостных критериев оценки объекту закупки;

Пример: предмет закупки – оказание охранных услуг. В соответствии с ПП №1085 значимость стоимостных критериев должна быть не менее – 60%, нестоимостных – не более 40%. Заказчиком значимость стоимостного критерия установлена – 40%, нестоимостных критериев – 60%

3. Ограничение количества участников закупки путем запрета привлечения субподрядных организаций, путем установления требований к участникам / исполнителям о наличии лицензий, требований, которые не требуются для выполнения работ (оказания услуг) по контракту;

Пример: Заказчиком установлено требование об отсутствии претензий со стороны Заказчика к участнику по исполнению им своих обязательств по ранее заключенным договорам на поставку товара, выполнение работ, оказания услуг (не требует документального подтверждения со стороны участников).

4. Неверный выбор способа осуществления закупки (конкурс вместо аукциона);

Пример: Заказчиком выбран код ОКПД2, включенный в аукционный перечень.

5. Отказ в допуске остальным участникам по основаниям, не предусмотренным документацией / Законом о контрактной системе.

Пример: Заказчиком отказано участнику по причине не предоставления информации, а именно «участником в составе заявки представлена копия Устава от 23.05.2011 г. В соответствии с выпиской из единого государственного реестра юридических лиц общества указано, что в учредительные документы внесены изменения от 23.05.2016. Однако участником не представлены изменения в учредительные документы от 23.05.2011». Однако, как установлено Комиссией Управления, в составе заявки также была приложена копия документа «Изменения, которые вносятся в Уставы отдельных федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении ...»

Количество уведомлений, поступающих от заказчиков, о случаях заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) увеличилось на 33%.

	І квартал 2018 г.	І квартал 2019 г.
Поступило уведомлений о заключении контракта с ед. поставщиком, шт.	348	464
- из них с нарушениями, шт., (%)	27 (8%)	45 (10%)

III. Одним из важных направлений деятельности Управления является **антимонопольный контроль торгов**, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), а также со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

За I квартал 2019 года Управлением принято к рассмотрению 733 жалобы (за аналогичный период 2018 года – 631 жалоба) в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции. Таким образом, количество принятых к рассмотрению жалоб увеличилось на 16%. Стоит отметить, что в 2019 году почти на 51% увеличилось число признанных обоснованными жалоб (увеличение с 261 до 393).

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

Так, за отчетный период 2019 года Управлением принято к рассмотрению 575 жалоб (I квартал 2018 года – 486 жалоб) на действия (бездействия) заказчиков по 223-ФЗ, что составляет 78% от общего числа рассмотренных в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции жалоб.

Наиболее частыми нарушениями, выявляемыми Московским УФАС России при рассмотрении соответствующих жалоб, является пренебрежение заказчиками одним из основополагающих принципов Закона о закупках – равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Наиболее яркие случаи подобных нарушений, выявленных в отчетный период, приведены ниже.

- 1) Отсутствие в Законе о закупках регламентации возможности и случаев применения антидемпинговых мер при проведении закупок дает

широкое поле для манипуляций со стороны недобросовестных заказчиков.

Пример: заказчики устанавливают в своих Положениях о закупках возможность отказа от заключения договора в случае предложения цены по договору ниже определенного заказчиком размера, что противоречит, в том числе, требованиям Закона о закупках, закрепляющим обязанность заказчика по заключению договора (часть 15 статьи 3.2 Закона о закупках), что нарушает баланс частных и публичных интересов, законодательно закрепленный принцип равенства участников гражданских правоотношений в связи с тем, что для победителя предусмотрена обязанность по заключению договора, а также неблагоприятные последствия в виде включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков в случае уклонения от заключения договора.

2) Кроме того, заказчики, не устанавливая четкой формы технико-экономического обоснования соответствующего снижения цены, отклоняют заявки участников по надуманным основаниям, не предусмотренным в документации. В ряде случаев заказчики даже привлекают экспертные организации для оценки указанных обоснований, что также вызывает вопросы у антимонопольного органа.

Столичный антимонопольный орган считает недопустимыми подобные рычаги воздействия на ход проведения конкурентной процедуры, поскольку документация о закупке не должна являться инструментом манипуляции заказчиком итогами проведения конкурентной процедуры.

Также Управление считает, что для предотвращения выявления подобных нарушений заказчикам следует прописывать в Положении о закупке и документах четкий и прозрачный порядок применения антидемпинговых мер, не допускающий двоякого толкования и не влекущий необоснованное ограничение конкуренции.

3) Московское УФАС России обращает внимание, что при проведении конкурентных закупок не допускается устанавливать требования к

участнику закупок о наличии у него в штате определенного количества персонала, наличия материально-технических ресурсов или наличия опыта работы в случае, если несоответствие указанным требованиям повлечет отклонение заявки такого участника.

Персонал и материально-технические ресурсы для оказания соответствующих услуг необходимы участнику закупки на этапе исполнения договора. Таким образом, подтверждается, что установлением подобного рода требований заказчик не защищает себя от ненадлежащим образом подготовленного исполнителя договора.

Кроме того, опыт оказания аналогичных услуг может быть установлен заказчиком как критерий оценки, но не критерий допуска к участию в конкурентных процедурах. В противном случае теряется весь смысл конкуренции по нестоимостным критериям оценки.

- 4) Также заказчики устанавливают в документах требования об отсутствии неудовлетворенных претензий со стороны заказчика или вступивших в законную силу неисполненных судебных решений об удовлетворении исковых требований заказчика перед участником.

По мнению Управления, установление указанного требования в качестве обязательного ограничивает круг участников, поскольку несоответствие указанным требованиям, относящимся к деловой репутации перед заказчиком, не подтверждает невозможность участника процедуры исполнять обязательства по договору, заключаемому по результатам закупок.

Вышеуказанное требование не может быть применено в равной степени к участникам закупок, поскольку участники, имеющие в наличии неудовлетворенные претензии в рамках закупок с иным хозяйствующим субъектом, могут быть допущены к участию в закупках и получить наивысший балл, в то время как участники, имеющие данные факты и случаи в рамках закупок с конкретным заказчиком, подлежат отклонению.

- 5) Управление часто сталкивается с тем, что заказчики не раскрывают в

протоколах информацию о конкретных причинах отклонения заявок, ограничиваясь ссылками на соответствующие пункты документации или Положения о закупках, а также основания начисления баллов по результатам оценки соответствующих заявок.

По мнению Управления, такая информация должна детально раскрывать причины отклонения поданной заявки с указанием на то, каким именно положениям закупочной документации и в какой части эта заявка не соответствует, либо причины начисления того или иного количества баллов поданным заявкам (если оценка и сопоставление таких заявок осуществляются на основании присвоения баллов). Также она должна содержать причины признания той или иной заявки победителем закупочной процедуры с тем, чтобы исключить возможность заказчика (организатора закупки) в последующем субъективно трактовать основания такого отклонения, начисления и признания соответственно и предоставить участникам закупки возможность в случае несогласия с таким решением заказчика (организатора закупки) оспорить его в установленном законом порядке, в связи с чем непубликация указанной информации непосредственно затрагивает права и законные интересы всех участников закупочных процедур.

Названный правовой подход наиболее полно отвечает целям обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений.

IV. Пресечение нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти является одним из важнейших направлений антимонопольного контроля в силу того, что нарушения со стороны данных субъектов могут приводить к отрицательным последствиям как для экономики страны, так и для всего общества в целом.

В I квартале 2019 года по сравнению с I кварталом 2018 года наблюдается незначительная 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 квартале 2018 года Управлением было рассмотрено 53 заявления о наличии в действиях органов государственной власти признаков нарушения антимонопольного законодательства. Из них 44 заявления о наличии признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, 3 заявления о наличии признаков нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции, 6 заявлений о наличии признаков статьи 17.1 Закона о защите конкуренции. Заявления о наличии признаков нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции в Управление не поступали.

В свою очередь в I квартале 2019 года Управлением было рассмотрено 55 заявлений. Из них 33 заявления о наличии признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, 9 заявлений о наличии признаков нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции, 13 заявлений о наличии признаков статьи 17.1 Закона о защите конкуренции. Заявления о наличии признаков нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции в Управление не поступали.

В I квартале 2019 года по результатам рассмотрения 55 заявлений о нарушении антимонопольного законодательства было выдано 3 предупреждения о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, из которых 1 было исполнено, 1 находится в стадии исполнения, 1 не было исполнено, в связи с чем Московским УФАС России возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства. При этом в аналогичный период 2018 года по результатам рассмотрения 53 заявлений было выдано и исполнено 2 предупреждения.

В заявлениях, рассмотренных в I квартале 2019 года, наиболее распространенными видами нарушений являлись:

– непроведение Устрадами города Москвы конкурсов по отбору управляющих организаций многоквартирных домов и многофункциональных комплексов;

- непроведение органами власти обязательных для проведения торгов;
- нарушение требований антимонопольного законодательства на торгах;
- предоставление государственного имущества органами государственной власти города Москвы хозяйствующим субъектам без проведения конкурентных процедур;

- неисполнение возложенных на органы исполнительной власти функций по проверке использования государственного имущества.

Наиболее часто заявления в I квартале 2019 года содержали указание на нарушение органами исполнительной власти города Москвы антимонопольного законодательства в следующих сферах:

- жилищно-коммунальные услуги;
- управление многоквартирными домами;
- оказание социальных услуг населению;
- грузовые перевозки автомобильным транспортом.

Отдельно хотелось бы отметить работу Управления по пресечению действий заказчиков по неправильному выбору кода из Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) с целью изменения способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Пример вынесенного решения Московским УФАС России в отношении органов власти в I квартале 2019 года:

В I квартале 2019 года Управлением было принято решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, согласно которому Комитет государственного заказа Ленинградской области и ГБУЗ ЛО «Всевожская КМБ» признаны нарушившими часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении открытого конкурса на заключение договора оказания услуг по предоставлению во временное пользование надлежащим образом обработанного мягкого инвентаря.

Целью закупок являлось обеспечение чистым мягким инвентарем (постельное белье, предметы одежды, полотенца и прочее) учреждений здравоохранения. Предмет закупок смешанный, включает в себя предоставление во временное пользование изделий, их обработку (стирку, сушку, глажку, упаковку) и транспортировку.

При этом услуги по обработке (стирке, сушке, глажке) мягкого инвентаря, составляли большую часть услуг, входящих в предмет исследованных закупок, так как исполнитель по контрактам закупал в необходимом объеме текстильные изделия, а затем в течение срока действия контракта производил их обработку.

По результатам анализа рынка Управлением установлено, что участниками закупок являются хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на рынке услуг чистки и химической обработки белья, то есть прачечных. Услуги по стирке и чистке (ОКПД2 96.01.1) включены в аукционный перечень и их закупка должна проводиться в форме электронного аукциона.

Вместе с тем в рассмотренном деле была использована формулировка предмета закупки как «аренда» или «прокат» мягкого инвентаря, указан ОКПД2, соответствующий только прокату, и выбран способ закупки – открытый конкурс.

При этом введен неценовой критерий «квалификация участника закупки», выраженный в показателе «опыт участника». Оценка по данному показателю зависит от суммарной стоимости успешно выполненных контрактов по аналогичному предмету за предшествующие 3 года. При этом предельного максимального значения показателя опыта не установлено.

В 8 из 9 исследованных Управлением закупок, проведенных путем открытого конкурса, победителем признано ООО «Мастер Клининг». В то время как в случае проведения закупок путем открытого аукциона победителями являются иные хозяйствующие субъекты.

Управление пришло к выводу, что, несмотря на формальное соответствие критериев отбора и способа проведения закупки законодательству о контрактной системе, подобные действия заказчиков создают преимущество для крупных участников рынка, в то время как иные участники указанного рынка, обладающие соответствующим оборудованием, финансовыми возможностями и другими материальными ресурсами, не могут получить необходимое для победы количество баллов.

Выводы, сделанные регулятором по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, соответствуют правовой позиции ФАС России, согласно которой выбор заказчиком кода из Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОКПД 2 не должен осуществляться с целью изменения способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) или иных неправомерных действий, которые могут возникнуть в случае указания неверного кода. Однако, если в предмете закупки содержатся услуги (товары, работы), включенные и не включенные в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 № 471-р, заказчик в соответствии с частью 2 статьи 59 Закона о контрактной системе осуществляет закупку путем проведения электронного аукциона.

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 квартал 2018 года Управлением возбуждено 7 дел по признакам сговора на торгах, а за I квартал 2019 года – 17 таких дел. За I квартал 2018 года Управлением раскрыто (вынесено решений) 13 картельных сговоров, из которых 2 – на рынке ЖКХ, 3 – на рынке медицинских услуг (медицинские расходные материалы, медицинское оборудование), остальные – на иных рынках. За I квартал 2019 года раскрыто 8 картельных сговоров, из которых 3 – на рынке медицинских услуг (медицинские расходные материалы, медицинское оборудование), 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: 22,6 миллиона рублей за I квартал 2018 года; 36 миллионов рублей за I квартал 2019 года.

Примеры раскрытых дел:

1) *За последнее время Управлением раскрыто несколько крупных картельных сговоров, один из них касался выполнения работ по благоустройству дворовых территорий города Москвы.*

Так, выявлен сговор в ходе торгов, которые были проведены различными казенными и бюджетными учреждениями города Москвы, в том числе ГКУ города Москвы «Дирекция заказчика жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства юго-западного административного округа» и ГБУ города Москвы «Жилищник района Северное Бутово». Начальная (максимальная) цена контрактов превышала 580 миллионов рублей. Четыре компании в различных составах сговорились и удерживали цены на торгах, в результате чего

стоимость контракта снизилась на 1,9 миллиона рублей (2% от общей начальной максимальной цены контракта). Впоследствии компании признали факт нарушения антимонопольного законодательства.

2) Также был раскрыт картельный сговор участников торгов по поставке лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения. Заказчиком в данных аукционах выступал в том числе Департамент здравоохранения города Москвы. Общая НМЦК по 12 аукционам превысила 550 миллионов рублей. В результате сговора двух компаний снижение по торгам составило от 2% до 2,5% от начальной стоимости торгов. В ходе антимонопольного расследования было установлено совпадение наименований учетных записей изменения файлов заявок с фамилиями сотрудников одной из компаний. Обе компании признали заключение устного соглашения, направленного на поддержание цен на торгах.

VI. Ещё одним направлением деятельности Московского УФАС России является **контроль за соблюдением антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами**, занимающими доминирующее положение на различных товарных рынках: электрической энергии, теплоснабжения, железнодорожных перевозок.

В целях пресечения действий (бездействия) монополистов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства Управлением за I квартал 2019 года было выдано 7 предупреждений, что на 6 предупреждений больше, чем за соответствующий период 2018 года. С начала 2019 года некоторые предупреждения были выданы в рамках рассмотрения антимонопольных дел, за аналогичный период 2018 года подобные случаи отсутствовали.

Также за I квартал 2019 года было принято 3 решения о нарушении антимонопольного законодательства, что меньше чем за I квартал 2018 года, в

котором было принято 16 решений о нарушении антимонопольного законодательства.

Решения антимонопольного органа по итогам как I квартала 2019 года, так и I квартала 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 квартале 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 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.

Например, 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. Сужение географических границ до границ трансформаторной подстанции, посредством которой осуществлено технологическое присоединение объекта потребителя, не обеспечивает реализацию административного наказания и не соответствует целям, превенции и характеру совершенного правонарушения. 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, неверного расчета стоимости безучетного потребления электрической энергии Объектом, что привело к ущемлению интересов потребителя.

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 квартал 2019 года Московским УФАС России было выявлено 5 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 квартал 2019 года вынесено 7 постановлений о привлечении к административной ответственности монополистов по статье 9.21 КоАП РФ, что в 4 раза 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 столичным антимонопольным органом была проведена проверка сетевой организации, в действиях которой были выявлены многочисленные факты нарушения порядка технологического присоединения, послужившие основанием для возбуждения административных дел.

Помимо всего вышесказанного, на основании приказа ФАС России о проведении анализа состояния конкуренции на товарных рынках Московским УФАС России был проведен анализ 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.

Примеры наиболее значимых дел:

1. Дело № 1-10-1758/77-17 (заявитель: ООО «Волга Лайн», ответчик ГБУ «Гормост»). Поддержано судом кассационной инстанции, включено в Обзор судебных дел с участием антимонопольного органа за январь и февраль 2019 года ФАС России.

ГБУ «Гормост», осуществляющее оперативное управление московскими причалами, утвердило порядок рассмотрения обращений судовладельцев для заключения договоров по предоставлению судам причалов, ряд критериев которого устанавливал приоритет для крупных судоходных компаний и мог затруднить доступ к причалам в акватории реки Москвы для малых и новых судоходных компаний, планирующих выйти на этот рынок услуг.

Московским УФАС России в указанных действиях учреждения установлено нарушение пункта 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции и выдано предписание об устранении нарушения.

Суды апелляционной и кассационной инстанций, признав выданные Московским УФАС России акты законными, обратили внимание на особенности проведения анализа состояния конкуренции при рассмотрении дел в отношении субъектов естественных монополий.

Поскольку законодатель прямо предусмотрел специальный порядок определения продуктовых границ при рассмотрении дел в отношении субъектов естественных монополий, продуктовые границы рынка таких хозяйствующих субъектов определяются в соответствии с их сферами деятельности, установленными Законом о естественных монополиях. В этой связи обязательное проведение опроса покупателей (судовладельцев) при условии нахождения учреждения в состоянии естественной монополии не требуется.

Также суды отметили, что для субъектов естественных монополий достаточным объемом анализа является определение временного интервала исследования, продуктовых и географических границ товарного рынка.

Проведение анализа состояния конкуренции на смежном рынке, на который действиями субъекта естественной монополии оказывается влияние, в целях установления его доминирующего положения в продуктовых границах, определенных Законом о естественных монополиях, не предусмотрено действующим законодательством.

2. Дело № 1-10-2382/77-17 в отношении АО «ФПК». Поддержано судом кассационной инстанции.

Управление установило, что ФПК – дочернее предприятие РЖД – навязывала пассажирам собственные требования к переоформлению билетов.

Действия компании нарушают антимонопольное законодательство в части злоупотребления доминирующим положением на рынке пассажирских перевозок, а именно пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с действующим законодательством пассажир вправе обратиться за переоформлением билета на другой поезд, следующий на ту же станцию, если в нем есть свободные места и до отправления изначально выбранного поезда осталось менее 24 часов.

Однако ФПК в таких случаях требует от пассажира вернуть старый билет, приобрести новый по стоимости на момент возврата, а также оплатить сбор за переоформление.

Антимонопольный орган признал данные действия монополиста незаконными и выдал предписание об устранении выявленных нарушений.

Арбитражный суд города Москвы, а также Арбитражный суд Московского округа признали правомерность позиции Московского УФАС России. При этом суд кассационной инстанции в своем решении указал на то, что несмотря на то, что в силу пункта 2 статьи 8 Закона о железнодорожном транспорте тарифы, сборы и плата на железнодорожном транспорте, не регулируются в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи и устанавливаются на договорной основе, при этом они контролируются государством в соответствии с законодательством о конкуренции и об

ограничении монополистической деятельности на товарных рынках. Тем самым, то обстоятельство, что рассматриваемая сфера услуг не подлежит государственному тарифному регулированию в соответствии с законодательством о естественных монополиях, не означало, что общество вправе произвольно устанавливать условия в сфере таких услуг и не исключало в данном случае применение законодательства о конкуренции, в том числе пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

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

За I квартал 2019 года Управлением было рассмотрено 861 заявление, в которых указано на 1286 фактов наличия признаков нарушения Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее — Закон о рекламе). Из них 720 заявлений поступило от физических лиц, а 35 – от субъектов предпринимательской деятельности.

Наибольшее количество жалоб подано на нарушение статьи 18 Закона о рекламе при распространении рекламы по сетям электросвязи. Всего за I квартал 2019 года Управлением рассмотрено 652 факта нарушения статьи 18 Закона о рекламе. Подавляющее большинство таких заявлений указывают на отсутствие согласия абонента на получение рекламных материалов.

За рассматриваемый период Московское УФАС России возбудило и рассмотрело 16 дел о нарушении статьи 18 Закона о рекламе и выдало 33 предписания.

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 21 Закона о рекламе (*реклама алкогольной продукции*).

Наиболее часто ненадлежащая реклама алкогольной продукции встречается в сети Интернет и распространяется по периметру уличной территории стационарных объектов (кафе, магазины и т.п.).

Всего Московским УФАС России за I квартал 2019 года возбуждено и рассмотрено 18 дел о нарушении Закона о рекламе, по которым выдано 45 предписаний.

За I квартал 2018 года столичным антимонопольным органом было рассмотрено 584 заявления, в которых указано на 828 фактов наличия признаков нарушения Закона о рекламе.

Основным поводом для подачи заявлений в Московское УФАС России относительно нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе в I квартале 2018 года также являлось нарушение хозяйствующими субъектами,

физическими лицами статьи 18 Закона о рекламе при распространении рекламы по сетям электросвязи без согласия абонента (адресата) на её получение.

При этом можно отметить, что количество жалоб по признакам нарушения статьи 18 Закона о рекламе уменьшилось с 263 в I квартале 2018 года до 191 в 2019 году. Количество жалоб по признакам нарушения иных норм законодательства о рекламе увеличилось с 321 в 2018 года до 564 в 2019 году.

Всего Управлением за I квартал 2018 года возбуждено и рассмотрено 62 дела о нарушении законодательства Российской Федерации, по которым выдано 128 предписаний.

При этом такая существенная разница в количестве дел в I квартале 2019 года по сравнению с аналогичным периодом 2018 года связана с тем, что в начале 2018 года завершалось рассмотрение дел, возбужденных Московским УФАС России по результатам плановой проверки ООО «Гэллэри Сервис», проведенной в 2017 году. С 1 января 2018 года плановые проверки соблюдения субъектами законодательства Российской Федерации о рекламе не проводятся.

За I квартал 2019 года Московским УФАС России рассмотрено 106 заявлений по признакам нарушения положений главы 2.1 Закона о защите конкуренции. Из них 38 заявлений по признакам нарушения статьи 14.2 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция путем введения в заблуждение), 19 по признакам нарушения статьи 14.1 Закона о защите конкуренции, 24 по признакам нарушения статьи 14.6 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция путем создания смешения).

За рассматриваемый период 2019 года Управлением было выдано 7 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. В настоящий момент 3 предупреждения находятся в стадии исполнения.

За I квартал 2018 года отделом рассмотрено 135 заявлений по признакам нарушения положений главы 2.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции). Из них 40 заявлений по признакам нарушения статьи 14.2 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция путем введения в заблуждение) и 21 по признакам нарушения статьи 14.6 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция, связанная со созданием смешения).

В результате рассмотрения заявлений было выдано 3 предупреждения о прекращении действия (бездействия), содержащего признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Всего по признакам нарушения главы 2.1 Закона о защите конкуренции за рассматриваемый период 2018 года возбуждено и рассмотрено 2 дела и выдано 2 предписания.