

**Доклад**  
**по правоприменительной практике**  
**Московского УФАС России**  
**(по итогам I-III 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 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 три квартала 2019 года в Московское УФАС России поступило 9789 жалоб от участников закупок на действия (бездействия) субъектов контроля, из которых рассмотрено 6748 жалоб, при этом обоснованными признаны 3207 жалобы, то есть около 47,5% от общего числа рассмотренных жалоб.

За аналогичный период 2018 года в антимонопольный орган поступило 11056 жалоб, из которых рассмотрено 8410 жалоб и обоснованными признаны 3352 жалоб, что составляет примерно 40%.

Таким образом, количество поступивших жалоб в Московское УФАС России за три квартала 2019 года по сравнению с аналогичным периодом 2018 года снизилось на примерно на 12%, в то время как количество принятых к рассмотрению жалоб снизилось на рекордные 20%, что связано как с общим снижением количества жалоб в абсолютном выражении, так и с несоблюдением заявителями требований ст.105 Закона о контрактной системе при подаче жалоб (подача жалоб за пределами срока обжалования; подача жалоб на Заказчиков и Операторов электронных площадок, не являющихся субъектами контроля Московского УФАС России; отсутствие электронной подписи в жалобах,

поданных в электронном виде) и, как следствие, невозможностью принятия таких жалоб к рассмотрению контрольным органом в силу Закона и Административного регламента.

По результатам рассмотрения жалоб заказчикам выдано 2805 предписаний об устранении выявленных нарушений, 99% которых исполнены в установленный срок, в то время как в 2018 году данный показатель составил 2876.

Как следует из статистических сведений, Заказчики в 2019 году допускают нарушения в части неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний антимонопольного органа. Кроме того, в связи с изменениями законодательства, касающегося проведения закупочных процедур, Заказчики также устанавливают требования к участникам закупки, составу заявок без учета соответствующих изменений. При этом уже привычными для Заказчиков остаются 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 их 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, однако в рассматриваемом периоде незначительно возросло количество неправомерных отстранений участников закупок на этапе рассмотрения вторых частей, что, по мнению Московского УФАС России, связано прежде всего с электронизацией закупок и

нововведениями в части функционала операторов электронных площадок, предоставляющих самостоятельно ряд документов в отношении участников закупок на рассмотрение закупочной комиссии Заказчиков.

**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.

За три квартала 2019 года по сравнению с аналогичным периодом 2018 года количество обращений заказчиков о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП увеличилось практически вдвое (с 1956 до 3802).

По факту уклонения от заключения контракта Московским УФАС России за три квартала 2019 года рассмотрено на 123 обращения о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков больше, чем за тот же период 2018 года (в 2018 году – 750 обращений; в 2019 году – 873 обращения). При этом решения о включении сведений в РНП по фактам уклонения от заключения контракта за три квартала 2019 стали приниматься чаще на 10%, чем за три квартала 2018 года.

По факту одностороннего расторжения контрактов заказчики стали обращаться в Московское УФАС России более чем в два раза чаще, решения о включении сведений в РНП по фактам одностороннего расторжения Заказчиками контрактов за три квартала 2019 года принимаются в 85% случаев от рассматриваемых обращений (за три квартала 2018 года – в 79% случаев).

РНП – уклонение	I-III кв. 2018 г.	I-III кв. 2019 г.
Обращений рассмотрено	750	873
Включено в РНП	387	540
Отказано во включении в РНП	363	333

РНП – расторжение	I-III кв. 2018 г.	I-III кв. 2019 г.
Обращений рассмотрено	1206	2929
Включено в РНП	956	2495
Отказано во включении в РНП	250	434

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.

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 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, порядка заключения государственных контрактов. 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 5 %.

	И-III кв. 2018 г.	И-III кв. 2019 г.
Поступило уведомлений о заключении контракта с ед. поставщиком, шт.	1192	1258
– из них с нарушениями, шт., (%)	112 (9,4%)	129 (10%)

При этом, процент выявляемых нарушений при осуществлении таких закупок остался практически неизменным.

**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 три квартала 2019 года Управлением принято к рассмотрению 2314 жалоб (за аналогичный период 2018 года – 1572 жалобы) в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции на действия заказчиков, осуществляющих корпоративные закупки.

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:

1) ***Неправомерное установление в документации квалификационных требований к участникам закупки, препятствующих подаче заявки на участие в закупках***

Предъявление заказчиками требований к участникам закупки к их квалификации, включая наличие опыта работы, а также требований к деловой репутации участника закупки, к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом договора, в качестве критерия допуска для принятия участия в такой процедуре является неправомерным, ограничивающим конкуренцию на торгах.

Предоставленное законом заказчику право на самостоятельное определение требований к участникам закупки в закупочной процедуре направлено на предоставление ему возможности выбора потенциального контрагента, наиболее полно отвечающего предъявляемым требованиям, а потому способного в наиболее короткие сроки обеспечить заказчика необходимыми ему качественными товарами, работами или услугами. В то же самое время, такое право заказчика не является безусловным и безграничным и оканчивается тогда,

когда вместо выбора наилучшего контрагента по объективным показателям такое право используется для целей искусственного сокращения количества участников закупки.

Вместе с тем заказчики не учитывают, что подобного рода требований не могут быть установлены без соблюдения баланса частных интересов заказчика и публичных интересов, расширения количества участников торгов, предотвращения различных злоупотреблений и недопущения ограничения конкуренции на торгах, что установлено законодательством о защите конкуренции, в том числе Законом о закупках.

Наличие у участников закупки опыта выполнения договоров (кадровых ресурсов, материально-технических ресурсов) не может являться критерием допуска к участию в закупке, так как соответствие указанным требованиям не является гарантией надлежащего исполнения будущего обязательства по договору.

Установление подобных требований в качестве допуска к дальнейшему участию в процедуре влечет за нарушение принципа равноправия и отсутствия необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Наличие у Заказчика права по самостоятельному определению требований к участнику закупочной процедуры, не означает, что реализация данного права может осуществляться произвольно. Следовательно, требования должны устанавливаться Заказчиком таким образом, при котором обеспечиваются равные возможности (условия) для принятия участия в закупочных процедурах.

При этом сам по себе предмет торгов не может являться отступлением от установленных п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках запретов. Исходя из предусмотренного ст. 1 ГК РФ принципа равенства участников гражданских правоотношений, статус заказчика, сфера его деятельности, а равно особенности предмета закупки не могут обуславливать введение ограничивающих конкуренцию требований.

Одним из примеров применения вышеназванного подхода является дело № 1-00-863/77-18 по жалобе ООО «Проектные решения» на действия заказчика ООО «Транснефть Финанс», в которой заявителем обжалуются положения документации, обязывающие участника закупки представить в составе документы, подтверждающее наличие у него надлежащей квалификации. Также ООО «Проектные решения» оспаривало в административном порядке требования заказчика относительно необходимости предоставления в составе подаваемой заявки копий индивидуальных аттестатов, выдаваемых компанией «Корпорация Галактика», поскольку посчитало, что предоставление подобных документов ставит его в зависимость от действий третьих лиц (самой названной корпорации и ее дочерних обществ) по получению подобных сертификатов.

В решении антимонопольный орган сделал вывод о том, что специалисты необходимой квалификации могут быть привлечены участником Закупки к выполнению работ после объявления результатов определения победителя по Закупки по отдельным договорам.

Также особенностью указанного дела является применение антимонопольным органом сравнительного подхода при оценке правомерности установления подобного требования в сравнении с иными закупочными процедурами заказчиками, осуществляемыми им без установления подобных ограничивающих конкуренцию требование.

Названное решение антимонопольного органа было предметом обжалования в судебном порядке по делу № А40-182267/18 130-2068. Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций, соглашаясь с выводами антимонопольного органа, указали о правомерности анализа антимонопольным органом закупочных процедур, осуществляемых заказчиками из группы компаний «Транснефть», в которых не устанавливались квалификационные требования, аналогичные тем, которые были предметом обжалования.

Указанный правовой подход также применяется антимонопольным органом и при рассмотрении иных дел: №№ 077/07/00-6348/2019, 077/07/00-14650/2019, 1-00-129/77-19, 077/07/00-3353/2019, 077/07/00-6307/2019.

***2) Общее решение об одобрении крупной сделки без уточнения предмета и начальной (максимальной) цены контракта, которое подается для участия в закупке, является достаточным и не подлежит отклонению***

Необходимость получения решения об одобрении участником общества сделки, заключаемой по результатам закупки, обусловлена потенциальным риском со стороны заказчика в последующем признании в судебном порядке сделки недействительной ввиду отсутствия соответствующего волеизъявления участника общества. Однако попытки избежания подобных рисков не должны приводить к отклонению участников закупки, поскольку до подведения итогов, такой участник не обладает статусом победителя закупки.

Цель предоставления указанного документа (решения об одобрении крупной сделки) связана с нивелированием возможных рисков последующего оспаривания договора, заключенного по результатам закупки, участниками общества в силу отсутствия на то соответствующего волеизъявления. Таким образом, исходя из целеполагания представления соответствующего документа участниками закупки судебная практика указала, что обязательное представление указанных сведений направлено на исключение последующего признания заключенной по результатам конкурса сделки недействительной по основанию ее несоответствия законодательству, регулирующему порядок заключения крупных сделок.

При этом заказчик не лишен права затребовать от победителя закупки решения об одобрении крупной сделки, содержащее предмет закупки и итоговую цену, сложившуюся по результатам конкурентной борьбы при проведении закупки на этапе заключения договора. Кроме того, такая возможность зачастую предусматривается заказчиками в документации, в которой предусматривается возможность представления решения об одобрении крупной сделки на этапе

заключения договора, однако только за теми лицами, которые не имели возможность представить соответствующее решение при подаче заявки, что также свидетельствует об отсутствии у заказчика препятствий к допуску участника закупки не располагающего соответствующим решением на этапе подачи заявки в целях допуска к участию в закупке.

Порядок совершения и принятия решения об одобрении крупной сделки в ходе осуществления обществом с ограниченной ответственностью хозяйственной деятельности установлен статьей 46 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон № 14-ФЗ).

Согласно абзаца 3 части 3 статьи 46 Закона 14-ФЗ в решении о согласии на совершение крупной сделки должны быть указаны лицо (лица), являющееся ее стороной, выгодоприобретателем, цена, предмет сделки и иные ее существенные условия или порядок их определения.

***3) Довольно часто причиной отклонения заявки участника закупки служат несоответствия решений об одобрении крупной сделки, представляемые участниками закупки в составе заявки требованиям Закона 14-ФЗ: решения не содержат указаний на НМЦ закупки, а также на ее предмет, что, по мнению заказчика, свидетельствует о наличии в таком решении пороков его содержания, препятствующих к дальнейшему участию в торгах.***

Например, довольно часто участники закупки представляют единое решение об одобрении крупных сделок на сумму не более 500 000 000 рублей. Таким образом, единым волеизъявлением участника общества одобряются сделки, заключаемые по результатам закупок, проводимых в порядке регулирования положений Закона о закупках и Закона о контрактной системе.

При этом НМЦ закупки, как правило, не превышает сумму, указанную в решении об одобрении крупной сделки. Соответственно, оснований полагать, что сделка, заключаемая по результатам закупки, является для заявителя крупной

не имеется, поскольку НМЦ закупки не превышает сумму, указанную в решении (с учетом того, что цена, предлагаемая участником закупки, дополнительно может быть снижена по результатам конкурентной борьбы).

В свою очередь, Закон № 14-ФЗ не запрещает участникам обществ принимать решения об одобрении последующих сделок, заключаемых от имени общества, после принятия решения об одобрении крупной сделки, если такое решение, очерчивает признаки, указывающие на то какие сделки, признаются для общества крупными, а равно, в случае, если единственный участник одобрил собственным решением все сделки, заключаемые от имени общества, на предельную сумму – например, до 500 000 000 рублей.

Таким образом, учредителем принято решение об одобрении максимально возможной суммы одной сделки, которая не превышает НМЦ. Оснований полагать, что волеизъявление учредителя не распространяется на договор, подлежащий заключению по результатам закупки, проводимой заказчиком на сумму не менее указанной в таком общем решении об одобрении крупной сделки, исходя из указанного решения, не имеется.

Цена будущей сделки с заказчиком в принципе не может быть определена участником закупки на этапе подачи заявки. Соответственно, участники закупки при принятии решения об одобрении крупной сделки до подачи заявки на участие в закупке могут ориентироваться лишь на НМЦ закупки. Однако такая цена (одобренная участником общества) также будет отличаться от той цены, которая фактически сложится по результатам конкурентной борьбы, что свидетельствует, что цена, указанная в решении об одобрении крупной сделки, заведомо, может отличаться от цены будущей сделки, подлежащей заключению между заказчиком и победителем закупки.

Указанные положения позволяют прийти к выводу о возможности принятия единого решения об одобрении всех последующих сделок юридического лица на определённую предельную сумму, указанную в решении об одобрении крупной сделки.

Относительно неуказания в решении предмета закупки, следует отметить, что силу п. 1 ст. 46 Закона № 14-ФЗ крупной сделкой считается сделка (несколько [взаимосвязанных](#) сделок), выходящая за пределы обычной хозяйственной деятельности, при этом:

– связанная с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения обществом прямо либо косвенно имущества цена или балансовая стоимость которого составляет 25 и более процентов балансовой стоимости активов общества;

– предусматривающая обязанность общества передать имущество во временное владение и (или) пользование либо предоставить третьему лицу право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации на условиях лицензии, если их балансовая стоимость составляет 25 и более процентов балансовой стоимости активов общества, определенной по данным его бухгалтерской (финансовой) отчетности на последнюю отчетную дату.

Также указанным законом определено, что под сделками, не выходящими за пределы обычной хозяйственной деятельности, понимаются любые сделки, которые приняты в деятельности соответствующего общества либо иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичные виды деятельности, независимо от того, совершались ли такие сделки таким обществом ранее, если такие сделки не приводят к прекращению деятельности общества или изменению ее вида либо существенному изменению ее масштабов.

Приведенные выше законодательные положения позволяют сделать вывод, что действующее законодательство, предъявляя требование о необходимости получения одобрения на совершение крупной сделки, исходит из двух критериев, а именно: сделка, подлежащая одобрению, должна выходить за пределы обычной хозяйственной деятельности и должна быть направлена на отчуждение или приобретение имущества, цена или балансовая стоимость которого составляет 25 и более процентов от балансовой стоимости активов общества.

В свою очередь, необходимость предоставления одобрения крупной сделки возникает у участника закупки, если такая обязанность возникает в силу требований действующего законодательства и корпоративных требований самого общества. При этом отклонение заявки по причине непредоставления соответствующего решения в отсутствие на то законодательного требования, а равно и обязанности, исходящей из учредительных документов общества не может быть признано правомерным в отсутствие со стороны заказчика доказательств о том, что такая сделка подлежала одобрению участником закупки и является для него крупной. Вместе с тем, названное обстоятельство как правило не доказываются со стороны заказчика даже несмотря на то, что учредительные документы представляются участниками в составе заявки. В связи с чем фактически заказчики презюмируют обязанность по представлению участником закупки в составе заявки решения об одобрении крупной сделки без доказывания обязанности по принятию такого решения участником закупки вопреки требованиям закона.

Таким образом, Московское УФАС России полагает, что правоприменительная практика должна выработать подход о достаточности общего решения на этапе подачи заявки и обязанности победителя по предоставлению решения, конкретизированного под требования соответствующей конкурентной процедуры, на этапе заключения договора.

**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.

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. руб. 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. руб. 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.руб. 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 трех кварталах 2019 года по сравнению с тремя кварталами 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, за три квартала 2018 года Управлением было рассмотрено 179 заявлений о наличии в действиях органов государственной власти признаков нарушения антимонопольного законодательства. Из них:

- 122 заявления по статье 15 Закона о защите конкуренции,
- 2 заявления по статье 16 Закона о защите конкуренции,
- 22 заявления по статье 17 Закона о защите конкуренции,
- 33 заявления по статье 17.1 Закона о защите конкуренции.

В свою очередь за первые три квартала 2019 года Управлением было рассмотрено на 9 % больше подобных заявлений по сравнению с аналогичным периодом 2018 года, а именно 196 заявлений. Из них:

- 132 заявления по статье 15 Закона о защите конкуренции,
- 4 заявления по статье 16 Закона о защите конкуренции,
- 27 заявлений по статье 17 Закона о защите конкуренции,
- 33 заявления по статье 17.1 Закона о защите конкуренции.

Следует отметить отсутствие в трех кварталах 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 за первые три квартала 2019 года было выдано 5 предупреждений о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, из которых 4 исполнено, 1 предупреждение не исполнено, в связи с чем возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства.

При этом в аналогичный период 2018 года по результатам рассмотрения 179 заявлений было выдано 6 предупреждений, все исполнены.

За три квартала 2019 года, так же, как и за три квартала 2018 года, Управлением не было установлено оснований для направления предостережений должностным лицам органов власти города Москвы.

В отчетном периоде Управлением было возбуждено 6 дел о нарушении антимонопольного законодательства, по 2 приняты решения о признании органов власти города Москвы нарушившими требования антимонопольного

законодательства. При этом в первых трех кварталах 2018 года было принято 4 решения.

В отчетном периоде было возбуждено и рассмотрено 2 дела об административном правонарушении по части 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. По данным делам должностные лица привлечены к административной ответственности в виде штрафов в размере 30 000 рублей.

Управление отмечает, что большая часть заявлений по статье 15 Закона о защите конкуренции 83% (110 заявлений из 132) содержала указания на нарушение Управами города Москвы и Префектурой Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы антимонопольного законодательства в сфере управления многоквартирными домами. Основным нарушением в данной сфере является непроведение Управами города Москвы конкурсов по отбору управляющих организаций многоквартирных домов.

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 63 % заявлений по статье 17 Закона о защите конкуренции (17 заявлений из 27) содержали указания также 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 толковании 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.

За три квартала 2019 года по результатам рассмотрения заявлений, содержащих указание на возможные признаки нарушения части 9 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, Управлением нарушение антимонопольного законодательства установлено не было.

За три квартала 2019 года поступило 3 заявления органов власти города Москвы о даче согласия на предоставление государственной преференции, по результатам рассмотрения которых Управлением в двух случаях было принято решение о даче согласия на предоставление государственной преференции в виде заключения договора аренды недвижимого имущества без проведения торгов, а в одном 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 отчетном периоде 2019 года по направлению контроля органов власти в судебном порядке было обжаловано 8 ненормативных правовых актов Московского УФАС России, из которых 4 решения по результатам рассмотрения

заявлений, 1 решение по заявлению на дачу согласия на предоставление государственной преференции, 1 решение по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и 1 определение об отложении и продлении срока рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, 1 постановление по делу об административном правонарушении. В настоящее время 3 акта Управления признаны судом законными, 4 находятся на рассмотрении в суде.

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.

В октябре 2019 года прочитан курс лекций в рамках дополнительной профессиональной программы повышения квалификации «Антимонопольный комплаенс» в Московском городском университете управления Правительства Москвы.

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

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 три квартала 2018 года раскрыто 37 сговоров на торгах, из которых 11 – на рынке медицинских услуг (лекарственные препараты, медицинское оборудование), 8 – на рынке ЖКХ, 3 – на рынке IT-услуг, 1 – на рынке автомобильного транспорта, остальные – на иных рынках. За три квартала 2019 года раскрыто 38 антиконкурентных сговоров, из которых 9 – на рынке медицинских услуг (лекарственные препараты, медицинское оборудование), 5 – на рынке ЖКХ, 3 – на рынке IT-услуг, 4 — на рынке строительства, 1 – на рынке автомобильного транспорта, 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: 75,5 миллионов рублей за три квартала 2018 года. За три квартала 2019 года взыскано 61,4 миллионов рублей.

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.** Одной из сфер деятельности Московского УФАС России является

**контроль за действиями монополистов на различных товарных рынках,** таких как рынки электрической энергии, теплоснабжения, водоснабжения, железнодорожных перевозок и др.

В целях пресечения действий (бездействия) монополистов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства Управлением за первые три квартала 2019 года было выдано 15 предупреждений, из них 5 предупреждений было выдано транспортным монополистам, 4 предупреждения выдано организациям, оказывающим услуги водоснабжения, 4 предупреждения направлено монополистам на рынке электрической энергии, 1 предупреждение выдано теплоснабжающей организации, 1 предупреждение – организации, оказывающей услуги по общественному питанию. По сравнению с 2018 годом в рассматриваемый период на 7 предупреждений было выдано больше. При этом наиболее частым выявляемым нарушением антимонопольного законодательства, в целях устранения которого Управлением выдавались предупреждения, являлось навязывание невыгодных условий договора.

За исключением 1 предупреждения, за неисполнение которого возбуждено дело, все выданные предупреждения исполнены, что свидетельствует о быстром реагировании хозяйствующих субъектов на требования антимонопольного органа по пресечению антимонопольных нарушений.

Однако в случаях, когда антимонопольные нарушения нельзя предотвратить посредством выдачи предупреждения или требования антимонопольного органа по результатам выдачи предупреждения не исполнены, Управлением возбуждается дело о нарушении антимонопольного законодательства.

За три квартала 2019 года было принято 16 решений о нарушении антимонопольного законодательства, что меньше чем за тот же период 2018 года, в котором было принято 39 решений о нарушении антимонопольного законодательства.

Управлением были приняты решения о нарушениях на рынке электрической энергии как 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, так и в отношении каждого энергетического монополиста отдельно.

Например, Московское УФАС России установило в действиях АО «Мосэнергосбыт» факт злоупотребления доминирующим положением при энергоснабжении спортивно-оздоровительного комплекса на юге Москвы.

Гарантирующий поставщик неоднократно направлял в адрес абонента уведомления об ограничении режима потребления электроэнергии при отсутствии на то оснований.

На момент направления уведомлений у абонента отсутствовала задолженность, а срок оплаты потребленной в текущем месяце электроэнергии еще не наступал.

Управлением установлено, что такими действиями энергосбытовая организация незаконно вынуждала абонента оплачивать объем электроэнергии раньше срока, установленного законодательством и договором энергоснабжения.

По результатам рассмотрения дела Московским УФАС России принято решение о выдаче АО «Мосэнергосбыт» предписания о необходимости внесения изменений во внутренние регламенты работы энергосбытовой организации для исключения подобных случаев в будущем.

На рынке теплоснабжения Московским УФАС России были выявлены нарушения группой лиц ПАО «МОЭК» и ПАО «Мосэнерго», выразившиеся в создании условий для бездоговорного потребления тепловой энергии собственником центрального теплового пункта.

Управлением было установлено, что ПАО «Мосэнерго» необоснованно прекратило договорные отношения с арендатором центрального теплового пункта, который приобретал энергию для перепродажи управляющей компании

многоквартирного дома. В свою очередь ПАО «МОЭК» располагало информацией о готовности арендатора оплачивать тепловую энергию, но провела проверку на тепловом пункте и выявила бездоговорное потребление. Причем ПАО «МОЭК» выставило счет не арендатору, а собственнику теплового пункта, который перепродажу или потребление энергии не осуществлял.

За свои действия группа лиц ПАО «МОЭК» и ПАО «Мосэнерго» будет привлечена к административной ответственности по статье 14.31 КоАП РФ. При этом ПАО «МОЭК» необходимо исполнить выданное антимонопольным органом предписание.

В рассматриваемый период антимонопольным органом также было рассмотрено дело по факту злоупотребления доминирующим положением ФГБУ «Канал имени Москвы», в действиях которого установлен факт нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Учреждением были установлены монопольно высокие тарифы на атлас Единой глубоководной системы Европейской части Российской Федерации (том 2, издание 2017 года).

Данный документ является обязательным для навигации судовладельцев по водным путям от города Москва до городов Череповец и Тверь.

В рамках рассмотрения дела было установлено, что «Канал имени Москвы» обладает исключительным правом на утверждение и издание вышеуказанного навигационного документа, а также оказывает существенное влияние на формирование цены его реализации. «Канал имени Москвы», используя свое положение, установил стоимость реализации атласа на экономически необоснованном уровне, что привело к ущемлению интересов судовладельцев.

Вышеуказанные обстоятельства послужили основанием для выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Дополнительно 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 три квартала 2019 года вынесено 21 постановление о привлечении к административной ответственности монополистов по статье 9.21 КоАП РФ, что на 41 постановление меньше, чем было вынесено в 2018 году за тот же период.

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

За три квартала 2019 года Управлением было рассмотрено 2515 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.

Всего Московским УФАС России за три квартала 2019 года возбуждено и рассмотрено 95 дел о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, по которым выдано 207 предписаний.

Наибольшее количество жалоб подано на нарушение статьи 18 Закона о рекламе при распространении рекламы по сетям электросвязи. Всего за три квартала 2019 года Управлением рассмотрено 630 заявлений о нарушении 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 52 дела о нарушении статьи 18 Закона о рекламе и выдало 126 предписаний.

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

– признаков нарушения части 3 статьи 5 Закона о рекламе (распространение рекламы, содержащей не соответствующие действительности сведения об объекте рекламирования);

– признаков нарушения части 2 статьи 5 Закона о рекламе (распространение

рекламы, содержащей, в частности, некорректное сравнение объекта рекламирования с другими товарами);

– 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 20 Закона о рекламе (реклама на транспортных средствах и с их использованием);

– признаков нарушения статьи 21 Закона о рекламе (реклама алкогольной продукции).

Всего управлением за три квартала 2018 года возбуждено и рассмотрено 220 дел о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, по которым выдано 415 предписаний.

Основным поводом для подачи заявлений в Московское УФАС России относительно нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе в первых трех кварталах 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.

За указанный период 2018 года Управлением было рассмотрено 1 886 заявлений о нарушении статьи 18 Закона о рекламе. Возбуждено и рассмотрено 89 дел о нарушении статьи 18 Закона о рекламе и выдано 154 предписания.

За три квартала 2019 года Московское УФАС России рассмотрено 1185 заявлений по признакам нарушения положений главы 2.1 Закона о защите конкуренции, большинство из них — о нарушении статьи 14.6 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция путем создания смешения), также

о нарушении статьи 14.2 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция путем введения в заблуждение), статьи 14.1 Закона о защите конкуренции (дискредитация) и статьи 14.8 (иные формы недобросовестной конкуренции).

За рассматриваемый период 2019 года Управлением было выдано 23 предупреждения о прекращении действия (бездействия), содержащего признаки нарушения антимонопольного законодательства, 3 из которых не было исполнено хозяйствующим субъектом, что привело к возбуждению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

За аналогичный период 2018 года отделом рассмотрено 334 заявления по признакам нарушения положений главы 2.1 Закон о защите конкуренции.

В результате рассмотрения заявлений было выдано 26 предупреждений о прекращении действия (бездействия), содержащего признаки нарушения.