



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
МОСКОВСКОЕ УФАС РОССИИ**

**Доклад по правоприменительной
практике Московского УФАС России
по итогам работы за 2018 год**

Москва
2019

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.

РАЗДЕЛ I. АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

1.1. Практика выявления и пресечения нарушений Федерального закона «О защите конкуренции»

Практика выявления и пресечения нарушений Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции):

Статья	Количество возбужденных дел		Количество принятых решений о нарушениях		Количество выданных предписаний	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
11	51	62	49	58	116	153
14 ¹ -14 ⁸	14	42	14	39	10	40
10	50	43	64	50	33	52
17	3	10	3	10	0	10
17.1	2	0	2	0	0	0
15	2	0	31	6	3	0
16	0	0	0	0	0	0

1.1.1. Практика выявления и пресечения нарушений Закона о защите конкуренции в виде злоупотребления хозяйствующих субъектов доминирующим положением на рынке (статья 10)

За отчетный период Московским УФАС России возбуждено 43 дела о нарушении части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, из них по 42 делам принято решение о нарушении антимонопольного законодательства, выдано 52 предписания.

В предыдущем году Московским УФАС России было возбуждено 50 дел о нарушении статьи 10 Закона о защите конкуренции, из них по 41 делу принято решение о нарушении антимонопольного законодательства, выдано 33 предписания.

Таким образом, количество принятых решений о наличии нарушения антимонопольного законодательства увеличилось с 41 дела в 2017 году до 42 дел в 2018 году. Количество выданных предписаний выросло с 33 предписаний в 2017 году до 52 предписаний в 2018 году.

Увеличение количества предписаний связано с тем, что Управлением при рассмотрении ряда дел о нарушении антимонопольного законодательства устанавливались факты нарушений двумя ответчиками, каждому из которых выдавались предписания.

К прочим нарушениям по части 1 статье 10 Закона о защите конкуренции относятся:

1. Действия, повлекшие составление незаконных актов о безучетном и бездоговорном потреблении электрической энергии и направление счета на оплату безучетного и бездоговорного потребления электрической энергии - 37.

2. Нарушение порядка расчета за услуги теплоснабжения - 1.

Примеры наиболее значимых дел:

1. Дело № 1-10-1758/77-17, заявитель: ООО «Волга-Лайн», ответчик: ГБУ «Гормост» (решение № НП/63660/17 от 08.12.2017).

Московское УФАС России признало ГБУ «Гормост» нарушившим антимонопольное законодательство в части злоупотребления положением естественного монополиста на рынке предоставления судам причалов в городе Москве после неисполнения учреждением предупреждения антимонопольного органа.

ГБУ «Гормост», осуществляя оперативное управление московскими причалами, разработало и утвердило собственный порядок рассмотрения обращений судовладельцев для заключения договоров по предоставлению судам причалов на 2017 год (Порядок).

Регулятор установил, что реализация ряда критериев Порядка устанавливает приоритет для крупных судоходных компаний и может затруднить доступ к причалам в акватории реки Москвы для малых, а также для новых судоходных компаний, планирующих выйти на данный рынок услуг.

Действия владельца инфраструктуры по созданию дискриминационных условий работы и доступа к уникальным объектам городского хозяйства могут привести к ограничению конкуренции на рынке услуг пассажирских перевозок, а именно к сокращению количества судоходных компаний и к увеличению стоимости туристических прогулок на теплоходах по Москве-реке.

Не согласившись с решением и предписанием Московского УФАС России, ГБУ «Гормост» обратился в суд. Однако суд апелляционной инстанции подтвердил законность и обоснованность действий антимонопольного органа.

Также Московское УФАС России привлекло ГБУ «Гормост» к административной ответственности за неисполнение предписания по статье 19.5 КоАП РФ и назначило штраф в размере 400 тыс. рублей. Управлением был установлен новый срок исполнения предписания.

2. Дело 1-10-2138/77-17, заявитель: ООО «Желдорэкспедиция», ответчик: АО «Федеральная пассажирская компания» (решение № НП/12259/18 от 15.03.2018).

Московское УФАС России выявило навязывание со стороны АО «ФПК» невыгодных условий договоров перевозки для собственников вагонов. Транспортный монополист, используя свое положение, настаивал на техобслуживании вагонов только в собственных ремонтных предприятиях. Кроме того, в случае если собственники вагонов проводили их ремонт на иных

специализированных предприятиях, АО «ФПК» проводило «комиссионные осмотры». Так как вагоны в это время простаивали, собственники терпели дополнительные убытки.

АО «ФПК» было выдано обязательное к исполнению предписание о необходимости прекратить нарушение антимонопольного законодательства.

АО «ФПК» обратилось с обжалованием в Арбитражный суд, заявив, что не может гарантировать качество техосмотра других компаний и настаивало на необходимости выполнения таких работ только собственными силами.

Арбитражный суд Москвы не поддержал позицию АО «ФПК» и подтвердил законность решения Московского УФАС России.

3. Дело 1-10-1825/77-17, заявитель: ООО «ЛВК Капитал», ответчик: ПАО «МОЭСК» (решение № НП/77201/18 от 13.02.2018).

Московское УФАС России выявило нарушение в действиях ПАО «МОЭСК» в части злоупотребления доминирующим положением при выявлении бездоговорного потребления электроэнергии одним из торговых центров Москвы.

ПАО «МОЭСК» владела информацией, что исполнение обязательств по договору энергоснабжения между потребителем и ПАО «Мосэнергосбыт» возможно только при наличии актов о технологическом присоединении. При этом ПАО «МОЭСК» умышленно затянуло сроки выдачи соответствующих актов более чем на полгода.

Кроме того, ПАО «МОЭСК» заблаговременно провело проверку на объекте заявителя и зафиксировало факт отсутствия договора энергоснабжения, после чего больше двух месяцев бездействовало в целях увеличения объема и стоимости бездоговорного потребления.

В результате действий монополиста потребителю был выставлен счет на сумму более 10 млн рублей, что в разы превышает стоимость его годового потребления.

Арбитражный суд Московского округа, как и суды предыдущих инстанций, отказали ПАО «МОЭСК» в удовлетворении требований и подтвердили законность решения и предписания Московского УФАС России.

Примеры наиболее значимых предупреждений:

1. Предупреждение №АХ/32034/18 от 05.07.2018.

ПАО «МОЭК» исполнило предупреждение Московского УФАС России, выданное по результатам рассмотрения заявления Департамента строительства города Москвы.

В действиях теплоснабжающей организации столичное ведомство выявило признаки навязывания невыгодных условий договора компенсации стоимости тепловой энергии, поставленной в период пусконаладочных работ на тепловом оборудовании (пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

Монополист навязывал застройщикам условие 100% единовременной предварительной оплаты объемов тепловой энергии за максимальный срок пусконаладочных работ.

Антимонопольным органом установлено, что без заключения данного договора невозможно провести испытания теплового оборудования для его приемки в эксплуатацию Ростехнадзором и заключить основной договор теплоснабжения на построенное сооружение.

В данном случае монополист пользовался отсутствием в отраслевом законодательстве жестких требований к условиям заключения договора на период пусконаладочных работ. Отсутствие статуса публичного договора позволяло теплоснабжающей организации навязывать любые требования в отношении контрагентов, для которых данный договор является обязательным.

В целях исполнения предупреждения ПАО «МОЭК» разработало новую редакцию типовой формы договора, исключаящей невыгодные условия единовременной оплаты и предусматривающей минимальные сроки действия данного договора.

Необходимо отметить, что исполнение данного предупреждения позволит упростить и ускорить процедуру ввода в эксплуатацию новых сооружений, что благоприятно отразится на строительном рынке столицы.

2. Предупреждение № ЕО/41112/18 от 27.08.2018.

Московское УФАС России выявило в действиях ООО «Авиакомпания «Победа» признаки нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в злоупотреблении доминирующим положением в составе группы лиц ПАО «Аэрофлот» путем навязывания потребителям невыгодных условий договора перевозки воздушным пассажирским транспортом, не предусматривающего норму бесплатного провоза багажа, в части непредставления потребителям при приобретении нескольких авиабилетов в рамках одного бронирования возможности выбора одного места багажа до 10 кг по соответствующему тарифу на каждого пассажира при оказании услуги перевозки воздушным пассажирским транспортом, подчиняющимся расписанию, что приводит к ущемлению интересов неопределенного круга потребителей.

При оформлении билетов на официальном сайте авиакомпании на нескольких пассажиров ресурс даёт возможность приобрести перевозку багажа весом до 10 кг за 499 рублей только на одного пассажира из бронирования. Остальным же пассажирам можно оформить багажное место только до 20 кг, что стоит уже 1499 рублей.

Авиакомпания Победа навязывает приобретение багажных мест до 20 кг за 1499 рублей на второго и последующих пассажиров из одного бронирования.

Управлением проведен анализ рынка перевозок воздушным пассажирским транспортом по маршруту Москва-Ростов-на-Дону-Москва (маршрут одного из заявителей) за 2017 год, в результате которого установлено доминирующее положение с долей 53,5% группы лиц ПАО «Аэрофлот» (ООО «Авиакомпания «Победа» входит в данную группу лиц).

Учитывая изложенное, в связи с наличием в действиях Авиакомпании Победа, выразившихся в злоупотреблении доминирующим положением в составе группы лиц Аэрофлот путем навязывания невыгодных условий договора перевозки, признаков нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, Московским УФАС России выдано предупреждение.

В целях исполнения предупреждения ООО «Авиакомпания «Победа» внесло изменения в систему бронирования авиабилетов, направленные на обеспечение возможности оформления багажного места до 10 кг по соответствующему тарифу на каждого пассажира в рамках одного бронирования при оказании услуги перевозки воздушным пассажирским транспортом.

Таким образом, Московским УФАС России были рассмотрены обстоятельства, ранее не становившиеся предметом рассмотрения антимонопольного органа, а именно ущемление авиакомпанией интересов неопределенного круга потребителей в части навязывания невыгодных условий договора.

1.1.2. Практика пресечения соглашений хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию (статья 11 Закона «О защите конкуренции»)

За отчетный период Управлением была проведена работа по выявлению и пресечению нарушений статьи 11 Закона о защите конкуренции, по итогам которой (в сравнении с предыдущим периодом):

Показатель	2018 год	2017 год
Возбуждено дел	62	51
Признано фактов нарушений	58	49
Выдано предписаний	153	116

Пример 1. Дело о нарушении пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции (сговор на торгах с целью поддержания цены).

В качестве примера можно привести дело № 1-11-2194/77-17 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении ООО «ГЕМАМЕД» и ООО «РУССТАНДАРТ». В ходе его рассмотрения, Управлением было установлено, что ответчики приняли совместное участие в 11 аукционах в электронной форме, при этом конкурентная борьба между компаниями отсутствовала, участие в торгах ООО «РУССТАНДАРТ» носило формальный характер. Так, постоянный отказ ООО «РУССТАНДАРТ» от конкурентной борьбы, обеспечивал систематическую победу ООО «ГЕМАМЕД» в торгах с незначительным снижением НМЦК.

Кроме того, свойства электронных файлов заявок показали совпадение наименований учетных записей по созданию и их изменению, а также в некоторых случаях совпадение даты и времени создания и (или) даты изменения таких файлов. В ходе детального анализа файлов заявок было установлено, что они идентичны по содержанию.

Также в ходе антимонопольного расследования было установлено, что подготовкой файлов для обоих ответчиков занимались сотрудники ООО «ГЕМАМЕД», так как наименования учетных записей, использовавшихся обоими ответчиками при подготовке заявок соответствовало фамилиям физических лиц-сотрудников указанной компании.

Вышеизложенное свидетельствует о совместной подготовке ответчиков к торгам. Совместная подготовка самостоятельных субъектов гражданского оборота к торгам возможна только в случае кооперации и консолидации, при этом такие действия осуществляются для достижения единой для всех цели. Однако коммерческие организации в аналогичных ситуациях, конкурируя между собой, не действуют в интересах друг друга. Следовательно, такие действия ООО «ГЕМАМЕД» и ООО «РУССТАНДАРТ» возможны исключительно в результате достигнутых договоренностей.

В ходе рассмотрения дела, в адрес Управления также поступили заявления ООО «ГЕМАМЕД» и ООО «РУССТАНДАРТ» о заключении недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством соглашения с целью поддержания цен на торгах при участии в электронных аукционах, исполнение которого было неоднократно реализовано ответчиками в ходе аукционов, которые рассматривались Управлением, а также в ходе торгов, информация о которых ООО «ГЕМАМЕД» и ООО «РУССТАНДАРТ» представлена дополнительно.

В подтверждение реализации указанного картельного соглашения ООО «ГЕМАМЕД» и ООО «РУССТАНДАРТ» был приложен флеш-накопитель с файлами заявок, поданных ответчиками для участия в торгах.

Таким образом, изложенные в заявлениях ООО «ГЕМАМЕД» и ООО «РУССТАНДАРТ» и представленные ими доказательства, а также установленные Комиссией обстоятельства по делу № 1-11-2194/77-17, свидетельствуют о заключении устного картельного соглашения между ООО «ГЕМАМЕД» и ООО «РУССТАНДАРТ» в отношении 11 аукционов в электронной форме с реестровыми №№ 0373100072115000003, 0373100095215000117, 0373200010815000197, 31502755701, 0373200010815000304, 0373200010815000314, 0173200000515002630, 0173200001415001305, 0173200000515002720, 0873200009816000351, 0873200009816001297, реализация которого привела к поддержанию цены на указанных аукционах и позволила ООО «ГЕМАМЕД» заключить 11 контрактов на общую сумму 536 579 776,06 руб.

Также, Управление пришло к выводу, что в результате реализации между ответчиками устного картельного соглашения ООО «ГЕМАМЕД» был получен доход в размере 536 579 776,06 руб.

Решение по делу ответчиками не обжаловалось.

Впоследствии в отношении ООО «РУССТАНДАРТ» было возбуждено административное производство. При расчете штрафа Управлением применялись методические рекомендации по порядку расчета размера административного штрафа за нарушение антимонопольного законодательства, направленные письмом ФАС России от 13.07.2015 № ИА/34839/15.

Таким образом, ООО «РУССТАНДАРТ» был назначен штраф в размере 18 052 480,00 руб., который в полном объеме был оплачен.

В отношении ООО «ГЕМАМЕД» и его должностного лица административное производство не возбуждалось в соответствии с примечаниям к статье 14.32 КоАП РФ.

В отношении должностного лица ООО «РУССТАНДАРТ» административное производство также не возбуждалось в связи с направлением материалов по данному делу в правоохранительные органы по признакам нарушения статьи 178 УК РФ.

Пример 2. Аналогичные признаки нарушения Управлением были выявлены в рамках рассмотрения дела № 1-11-2695/77-17, возбужденного в отношении ЗАО «Приоритет-Строй Инжиниринг» и ООО «Стройсоюз М».

Общее количество конкурентных процедур, в рамках которых ответчиками реализовывалось картельное соглашение, составило 5, общая начальная (максимальная) цена по таким торгам составила 402 004 318,56 руб.

В ходе рассмотрения дела ЗАО «Приоритет-Строй Инжиниринг» и ООО «Стройсоюз М» представили заявления о заключении недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством соглашения. В своих заявлениях ответчики сообщили, что при участии в торгах рассматриваемых Управлением, а также в ходе торгов, информация о которых ответчиками представлена дополнительно, данными организациями реализовывалось устное картельное соглашение недопустимое в соответствии с антимонопольным законодательством.

Решение по делу ответчиками не обжаловалось.

Впоследствии в отношении ООО «Стройсоюз М» было возбуждено административное производство, в ходе которого были учтены, поданные ранее заявления в соответствии с примечаниям к статье 14.32 КоАП РФ. При расчете штрафа Управлением применялись методические рекомендации по порядку расчета размера административного штрафа за нарушение антимонопольного законодательства, направленные письмом ФАС России от 13.07.2015 № ИА/34839/15. В отношении ЗАО «Приоритет-Строй Инжиниринг» административное производство в соответствии с примечанием к статье 14.32 КоАП РФ не возбуждалось.

Таким образом, в отношении ООО «Стройсоюз М» был назначен штраф в размере 4 696 760,00 руб., который оплачен в полном объеме.

В отношении должностных лиц ЗАО «Приоритет-Строй Инжиниринг» и ООО «Стройсоюз М» административное производство не возбуждалось в связи с направлением материалов по данному делу в правоохранительные органы по признакам нарушения статьи 178 УК РФ.

1.1.3. Практика пресечения согласованных действий хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию (статья 11.1 Закона «О защите конкуренции»)

В отчетном периоде, нарушений статьи 11.1 Закона о защите конкуренции не выявлено.

1.1.4. Пресечение недобросовестной конкуренции (глава 2¹ Закона о защите конкуренции)

В 2017 году возбуждено 42 дела (в 2017 году – 14) о нарушении главы 2¹ (статьи 14¹-14⁸) Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции, признано – 39 фактов нарушений (в 2017 году – 14 фактов), в рамках которых выдано 40 предписаний (в 2017 году – 10) предписаний. Увеличение количества дел в 2018 году обосновывается делами, связанными с нарушениями со стороны хозяйствующих субъектов в рамках проведения Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года.

В 2018 году выдано 33 предупреждение о прекращении действий, содержащих признаки нарушения статей 14¹, 14², 14³, 14⁷, 14⁸ (в 2017 году – 40).

В контексте возбужденных дел необходимо выделить следующие основные виды нарушений: распространение дискредитирующих сведений о конкуренте путем направления корреспонденции контрагентам,

введение в заблуждение в отношении производителя товаров (распространение информации о продукции конкурента как о собственной),

некорректное сравнение собственных товаров с товарами конкурентов путем использования слов и обозначений, создающих впечатление о превосходстве ответчика и его товара;

приобретение и использование исключительного права на фирменное наименование, сходное до степени смешения со средствами индивидуализации конкурентов;

имитация внешнего вида товара конкурента (фирменного стиля, этикетки, наименования и т. п.).

Наиболее значимым делом, рассмотренным Московским УФАС России по признакам нарушения статей 14¹-14⁸, стоит признать дело № 1-14-1971/77-15 в отношении ООО «ФИНПРОММАРКЕТ-XXI» (далее также — Ответчик).

В рамках данного дела, финальные судебные акты по которому вышли в конце 2018 года, ООО «ФИНПРОММАРКЕТ-XXI» (далее также – ответчик) признан нарушившим статью 14¹ Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с направлением ответчиком в адрес третьих лиц писем, содержащих дискредитирующие сведения, которые могут причинить убытки ООО «ЦБУ «ИНТЕРКОМП» и нанести ущерб его деловой репутации.

Решением Арбитражного суда г. Москвы от 17.07.2017 по делу № А40-23228/17 было отменено предупреждение, выданное ответчику, в связи с нарушением порядка принятия и отсутствием указания на рынок, на котором было совершено нарушение. Т.е. предупреждение отменено по формальным основаниям, без указания на отсутствие признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Однако Арбитражный суд Московского округа в своем постановлении от 10.07.2018 по делу № А40-144562/17 указал, что отмена судом предупреждения, выданного ООО «ФИНПРОММАРКЕТ-XXI», не приводит к безусловной отмене решения и предписания антимонопольного органа, если факт нарушения антимонопольного законодательства доказан. Верховный суд Российской Федерации определением от 31.10.2018 данную позицию поддержал.

Таким образом, несмотря на отмену по формальным основаниям судом предупреждения, обязательного к выдаче в рамках вменяемого нарушения, решение и предписание антимонопольного органа в отношении ООО «ФИНПРОММАРКЕТ-XXI» признаны законными.

Московским УФАС России создана практика о том, что отмена судом предупреждения не приводит к безусловной отмене решения и предписания антимонопольного органа, если факт нарушения антимонопольного законодательства доказан.

При этом выводы суда по настоящему делу с безусловностью могут быть экстраполированы на любые дела о нарушении антимонопольного законодательства, предваряющиеся предупреждениями в соответствии с требованиями части 2 статьи 39.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

Суд фактически разграничил два антимонопольных института – предупреждений и дел о нарушении антимонопольного законодательства, указав на важное обстоятельство: судебный акт, разрешивший судьбу предупреждения, не может содержать выводы о наличии или отсутствии фактического нарушения антимонопольного законодательства. Данные обстоятельства подлежат проверке только при оспаривании решения антимонопольного органа.

Таким образом, само по себе признание незаконным предупреждения по формальным, в том числе процессуальным основаниям, не может свидетельствовать о незаконности решения антимонопольного органа о нарушении антимонопольного законодательства.

Из указанных прецедентных судебных актов по делу № А40-144562/17 следует, что изложенная позиция суда относится к любым делам о нарушении антимонопольного законодательства, сопряженным с выдачей предупреждения, а не только к «переходным» делам о нарушении антимонопольного законодательства, рассматриваемым на момент введения «четвертого антимонопольного пакета».

Суды пришли к однозначному, практикообразующему выводу о том, что отмена предупреждения не может быть положена в основу вывода о наличии или отсутствии фактического нарушения антимонопольного законодательства, а равно сама по себе не является основанием для отмены решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

1.1.5. Выявление и пресечение актов и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов власти органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных

фондов, Центрального банка Российской Федерации, направленных на недопущение, ограничение, устранение конкуренции (статья 15 Закона о защите конкуренции)

В 2018 году было рассмотрено 222 заявления о нарушении статьи 15 Закона о защите конкуренции. При рассмотрении указанных заявлений в 8 случаях нарушения были устранены до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства путем исполнения предупреждений (3 предупреждения, выданные в 2018 году, находятся в стадии исполнения).

В 2017 году было рассмотрено 212 заявлений о нарушении указанной статьи. В 30 случаях нарушения устранялись до возбуждения дела, а именно в 20 случаях до вынесения предупреждения и в 10 случаях после вынесения предупреждения (все предупреждения 2017 года исполнены).

Таким образом, число рассмотренных заявлений увеличилось на 4% по сравнению с предыдущим периодом, что связано с увеличением уровня доверия населения и предпринимательского сообщества к деятельности столичного антимонопольного ведомства.

Кроме того, по сравнению с 2017 годом имеется тенденция уменьшения количества случаев обнаружения нарушений в действиях (бездействии) и нормативных актах органов исполнительной власти города Москвы. В 2018 году не было выдано ни одного предписания. Считаем, что это связано с повышением уровня правовой грамотности должностных лиц органов власти города Москвы в части антимонопольного законодательства, в том числе являющегося следствием эффективных мер, предпринимаемых антимонопольными органами в сфере адвокатирования конкуренции, а также с постепенным осознанием должностными лицами органов власти неотвратимости наступления юридической ответственности за нарушения антимонопольного законодательства.

Управлением по статье 15 Закона о защите конкуренции в 2018 году дела о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждались. В предыдущем же периоде Управлением было возбуждено 2 дела, по результатам рассмотрения которых в обоих случаях были зафиксированы факты нарушения антимонопольного законодательства, выдано 1 предписание.

Таким образом, сохраняется динамика сокращения числа возбужденных по статье 15 Закона о защите конкуренции дел, нарушения устраняются на стадии исполнения предупреждений.

В соответствии со статьей 15 Закона о защите конкуренции в 2018 году Управлением были выявлены следующие рынки, отрасли, сферы деятельности, которые были затронуты антиконкурентными актами и действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов власти органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов:

- 1) рынок ипотечного жилищного кредитования;
- 2) рынок управления многоквартирными домами;
- 3) рынок связи;
- 4) рынок оказания услуг по метеозащите;
- 5) рынок реализации имущества должников и заложенного имущества.

Наиболее распространенными видами нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции, которые отнесены к категории «прочие нарушения» относятся:

- 1) непроведение конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами;
- 2) продление без торгов договоров управления многоквартирными домами, заключенных по результатам конкурентной процедуры;
- 3) непроведение обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов;
- 4) принятие органами исполнительной власти субъекта актов, влекущих устранение, недопущение или ограничение конкуренции.

В 2018 году установлено 2 нарушения, устраненных до возбуждения дела – выдано и исполнено 2 предупреждения (в 2017 году установлено 1 нарушение, устраненное до возбуждения дела – выдано и исполнено 1 предупреждение).

Примеры наиболее значимых предупреждений, выданных Московским УФАС России в 2018 году.

1. Управлением были выданы предупреждения от 25.06.2018 № АХ/29984/18, от 22.11.2018 № АХ/57085/18 Территориальным управлениям Росимущества по городу Москве и Московской области. Указанные территориальные управления были предупреждены о необходимости проведения конкурентного отбора организации, осуществляющей реализацию движимого и недвижимого имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов других органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, на территории Российской Федерации.

При этом при проведении указанных торгов заказчиком надлежало предусмотреть в качестве условия договора недопустимость проведения организатором торгов процедур реализации имущества с использованием платного доступа к информации о торгах и к участию в них.

Основанием для выдачи предупреждения явилось систематическое привлечение организаторами торгов, реализующими арестованное имущество по поручению территориальных управлений, электронных торговых площадок, взимающих плату за регистрацию на площадках.

Так, например, за доступ к информационно-техническим ресурсам ООО «ВЭТП» взыскивала с потенциальных участников торгов 10 000 рублей. При этом данная услуга предоставлялась на 1 месяц с возможностью дальнейшей пролонгации.

Продление первичного доступа к информационно-техническим ресурсам ЭТП с ролью «Участник торгов» осуществлялась по следующим тарифам:

- 1 месяц — 5 000 руб.;
- 3 месяца — 13 000 руб.;
- 6 месяцев — 25 000 руб.;
- 12 месяцев — 48 000 руб.

Таким образом, для того, чтобы получить возможность подать заявку на участие в торгах, потенциальному участнику нужно было оплатить минимальную сумму в размере 10 000 руб. вне зависимости от стоимости выставленного на торгах имущества, что влекло за собой обременение в виде дополнительных затрат, и как следствие, могло являться дополнительным барьером для участия в этих торгах.

Кроме того, размер указанной платы возрастал в случае длительности процедуры торгов свыше периода первичного доступа к ресурсам ЭТП, что также рассматривалось антимонопольным органом как фактор негативного влияния на круг потенциальных участников торгов и, как следствие, ограничения конкуренции.

При этом в целях обеспечения максимального количества участников на организатора торгов возложена обязанность обеспечить равный доступ всех лиц к участию в торгах.

Кроме того, организатор торгов обязан использовать информационные системы, обеспечивающие свободный и бесплатный доступ к информации о проведении торгов, правилах работы с использованием такой системы, возможность представления заявки на участие в торгах и прилагаемых к ней документов, их копий в форме электронных документов.

В рассматриваемых случаях организаторы торгов злоупотребляли своими гражданскими правами при реализации имущества должника на торгах, выбрав площадку с взиманием платы за регистрацию и участие в торгах, что безусловно создавало опасность искусственного сужения круга потенциальных участников торгов.

Результат указанных предупреждений уже виден при рассмотрении соответствующих жалоб в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции. Так, в настоящее время организаторы торгов начали привлекать электронные торговые площадки, не взимающие плату за регистрацию и участие на торгах, в том числе работающие в рамках Закона о закупках и Закона о контрактной системе, что в конечном итоге может привести к повышению прозрачности, честности и добросовестности проведения торгов по реализации арестованного имущества.

В свою очередь, территориальные управления сообщили об исполнении указанного предупреждения путем совершения действий, направленных на расторжение действующего договора с организатором торгов ООО «Новый город», привлекавшим платные площадки, а также отзыве ранее выданных ему поручений на реализацию имущества.

При этом при проведении закупок по выбору организаций, оказывающих услуги по реализации арестованного имущества на 2019 год, в проекты государственных контрактов ТУ Росимущества в городе Москве включено условие об обязательном использовании при реализации имущества на торгах электронных торговых площадок, не взимающих какую-либо плату с заявителей/претендентов/участников торгов (реестровые №№ 0173100008818000027, 0173100008818000028, 0173100008818000029, 0173100008818000030).

Кроме того, согласно имеющейся в Управлении информации в Росимуществе было проведено совещание, по результатам которого всем территориальным органам было дано поручение от 20.09.2018 № АК-12/31687 о необходимости проведения процедуры реализации арестованного имущества без взимания платы за участие в торгах, в том числе привлекаемыми специализированными организациями электронными площадками, что подтверждается также письмом ТУ Росимущества по Московской области от 04.10.2018 № А4/12-8489.

В совокупности указанные факторы могут положительно сказаться на конкуренции на указанных торгах и привести к продаже имущества по большей цене, что соответствует основной цели проведения торгов в рамках исполнительного производства.

Таким образом, путем направления указанных предупреждений двум территориальным управлениям Росимущества, а также проработки указанных вопросов с руководством указанных территориальных органов Московское УФАС России фактически повлияло на условия проведения торгов по реализации арестованного имущества на федеральном уровне.

2. Департаментом городского имущества города Москвы ГБУ «Центр имущественных платежей и жилищного страхования», являющемуся хозяйствующим субъектом, была передана функция по оказанию государственной услуги по предоставлению жилых помещений жилищного фонда города Москвы по договорам купли-продажи с использованием ипотечного жилищного кредитования в части подготовки и заключения договора купли-продажи с использованием ипотечного жилищного кредитования.

Указанная государственная услуга осуществлялась ГБУ «Центр имущественных платежей и жилищного страхования» на платной основе.

Московским УФАС России в январе 2018 года Департаменту городского имущества города Москвы выдано предупреждение о необходимости прекращения указанных действий, содержащих признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем осуществления подготовки и заключения договоров купли-продажи с использованием ипотечного жилищного кредитования силами Департамента городского имущества города Москвы или ГБУ «Центр имущественных платежей и жилищного страхования» на бесплатной основе.

Указанное предупреждение исполнено Департаментом в феврале 2018 года путем утверждения административного регламента предоставления государственной услуги по предоставлению жилых помещений жилищного фонда города Москвы по договорам купли-продажи с использованием ипотечного жилищного кредитования.

1.1.6. Выявление и пресечение соглашений и согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов власти органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации, направленных на недопущение, ограничение, устранение конкуренции (статья 16 Закона о защите конкуренции)

В 2018 году, как и в 2017 году Управлением не было выявлено фактов нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции.

1.1.7. Соблюдение антимонопольных требований к торгам, запросу котировок цен на товары (статья 17 Закона о защите конкуренции)

В отчетном периоде Управлением было возбуждено **10** дел о нарушении антимонопольных требований к торгам, по **9** из них принято решение о наличии в действиях заказчиков нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выдано **10** предписания. По **5** решениям предписание об устранении выявленных нарушений не выдавались в связи с заключением договоров по результатам процедур. В **1** случае решение о будет принято в январе 2019 года.

В 2017 году Московским УФАС России было также возбуждено **3** дела о нарушении антимонопольных требований к торгам, по результатам рассмотрения которых в **2** случаях зафиксирован факт нарушения антимонопольного законодательства, в **1** случае дело прекращено в связи с отсутствием факта нарушения. Предписания в 2017 году не выдавались.

Пример 1. Дело о нарушении пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции (сговор на торгах с целью поддержания цены).

В качестве примера можно привести дело № 1-11-1389/77-17 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении ГУП «Моссвет», ООО «Альянс», ООО «СтройАльянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби» по признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, а также по признакам нарушения указанными коммерческими организациями пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения антимонопольного дела, Управлением было установлено, что ООО «Альянс», ООО «СтройАльянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби» приняли совместное участие в различном составе в 3 аукционах в электронной форме, проведенных ГУП «Моссвет», при этом конкурентная борьба между указанными ответчиками отсутствовала, а ГУП «Моссвет» к торгам допускались исключительно поименованные компании, остальные хозяйствующие субъекты заказчиком отклонялись.

Торговой площадкой представлена информация о том, что подача заявок и ценовых предложений ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби» преимущественно осуществлялись с одного и того же IP-адреса 109.252.233.150. При этом, заказчиком рассматриваемых торгов - ГУП «Моссвет» при опубликовании извещения о проведении торгов, протоколов и подписании контрактов также использовался IP-адрес 109.252.233.150.

Согласно сведениям, представленным ПАО «МГТС» и ГУП «Моссвет» в ответ на запросы Управления, IP-адрес 109.252.233.150 выделен ГУП «Моссвет». Адрес установки окончного оборудования: г. Москва, Кучин пер, д. 8.

Соответственно ГУП «Моссвет», ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби» совершали юридически значимые действия на рассматриваемых аукционах, используя совместно инфраструктуру ГУП «Моссвет».

При этом хозяйствующие субъекты, отклоненные ГУП «Моссвет», подавали свои заявки с IP-адресов, отличных от IP-адреса 109.252.233.150, использованного ответчиками в ходе рассматриваемых торгов.

Следует отметить, что ООО «Альянс» являлось арендатором ГУП «Моссвет», но ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» договоров аренды с ГУП «Моссвет» не имели.

В результате анализа свойств файлов заявок ответчиков, установлено совпадение учетных записей, на которых ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби» создавались и (или) изменялись файлы заявок для участия в торгах, а также установлено их совпадение с учетными записями, используемыми ГУП «Моссвет» при создании и изменении файлов в составе аукционной документации, а именно: «123» и «Туляков С.Л.».

ГУП «Моссвет» представлены сведения, согласно которым подготовку документации к торгам осуществляли несколько сотрудников, в том числе начальник отдела материального технического обеспечения - Туляков Сергей Леонидович.

Таким образом, подготовка файлов заявок ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби» и аукционной документации ГУП «Моссвет» осуществлялось с использованием

одних учетных записей, которые совпадают с фамилией, именем и отчеством сотрудника ГУП «Моссвет» — Тулякова Сергея Леонидовича.

Кроме того, файлы заявок, поданные ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби» в рамках соответствующих торгов, идентичны между собой в части содержания.

В ходе антимонопольного расследования выявлено, что почтовый ящик, указанный ООО «СтройАльянс» в рамках участия в торгах ГУП «Моссвет», был также создан лицом, чьи фамилия и имя совпадают с фамилией и именем сотрудника ГУП «Моссвет», а также установлено наличие многочисленных перечислений денежных средств между ООО «СтройАльянс» и иными участниками торгов ГУП «Моссвет».

ГУП «Моссвет», ООО «Бикей» и ООО «Альянс» были представлены заявления о заключении недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством РФ соглашений в порядке примечания к статье 14.32 КоАП РФ.

ГУП «Моссвет» сообщено о том, что начальник отдела материального технического обеспечения Туляков Сергей Леонидович, чье рабочее место находится в том же здании, где располагался ООО «Альянс» - арендатор ГУП «Моссвет», в период проведения аукционов с реестровыми №№ 0573200000617000029, 0573200000617000085, 0573200000617000146 общался с представителями ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби», предоставлял информацию и доступ к документам, чем способствовал созданию преимущественных условий для указанных лиц на торгах.

Кроме того, ГУП «Моссвет» сообщено, что в ведении Тулякова С.Л. находилось рассмотрение первых частей заявок, а также принятие решения о соответствии или несоответствии таких заявок требованиям аукционной документации.

Таким образом, ГУП «Моссвет» признало факт наличия антиконкурентных договоренностей между сотрудником ГУП «Моссвет» и участниками проведенных им торгов - ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» и ООО «Ньюби».

Также ГУП «Моссвет» представлена информация о том, что Туляков С.Л. был уволен, а все антиконкурентные договоренности расторгнуты.

В подтверждение изложенных доводов ГУП «Моссвет» представлены скрин-шоты переписки, подтверждающей факт принятия Туляковым С.Л. решения о соответствии/несоответствии заявок, поданных на участие в торгах, а также трудовой договор, заключенный между ГУП «Моссвет» и Туляковым С.Л., и приказ о прекращении (расторжении) трудового договора с работником (увольнении) Туляковым С.Л.

ООО «Бикей» и ООО «Альянс» подтвердили сведения, изложенные ГУП «Моссвет».

Таким образом факты, установленные Комиссией в ходе рассмотрения дела № 1-11-1389/77-18, свидетельствуют о заключении следующих устных антиконкурентных соглашений в ходе рассматриваемых торгов:

— между ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей», реализация которого могла привести к поддержанию в ходе аукциона с реестровым № 0573200000617000029;

— между ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Ньюби», реализация которого могла привести к поддержанию в ходе аукциона с реестровым № 0573200000617000085;

— между ООО «Альянс» и ООО «Бикей», реализация которого могла привести к поддержанию в ходе аукциона с реестровым № 0573200000617000146,

— между ГУП «Моссвет», ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей», реализация которого могла привести к созданию преимущественных условий для ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Бикей» в ходе аукциона с реестровым № 0573200000617000029;

— между ГУП «Моссвет», ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Ньюби», реализация которого могла привести к созданию преимущественных условий для ООО «СтройАльянс», ООО «Альянс», ООО «Ньюби» в ходе аукциона с реестровым № 0573200000617000085;

— между ГУП «Моссвет», ООО «Альянс» и ООО «Бикей», реализация которого могла привести к созданию преимущественных условий для ООО «Альянс» и ООО «Бикей» в ходе аукциона с реестровым № 0573200000617000146.

Реализация указанных антиконкурентных соглашений позволила ООО «Стройальянс» заключить 1 контракт по цене 1 558 300,62 руб., ООО «Ньюби» заключить 1 контракт по цене 2 194 170,00 руб., ООО «Бикей» заключить 1 контракт по цене 778 666,02 руб.

Заказчику и участникам по рассмотренным торгам выдано обязательное для исполнения предписание о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Решение по делу ответчиками не обжаловалось. Предписания находятся в стадии исполнения.

В дальнейшем планируется возбуждение административных производств в соответствии со статьей 14.32 КоАП РФ.

1.1.8. Особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества (статья 17.1 Закона о защите конкуренции)

В отчетном периоде Управлением не рассматривались дела о нарушении статьи 17.1 Закона о защите конкуренции. В предыдущем же периоде Московским УФАС России возбуждено 2 дела о нарушении антимонопольного законодательства, по результатам рассмотрения которых были признаны 2 факта нарушения статьи 17.1 Закона о защите конкуренции. Предписания не выдавались.

1.1.10. Соблюдение требований законодательства Российской Федерации при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися (Статья 18.1 Закона о защите конкуренции)

Статистика рассмотрения по существу жалоб на нарушение процедуры проведения обязательных торгов в отчетный период в сравнении с предыдущим периодом выглядит следующим образом:

Показатель	2017 год	2018 год
Признано жалоб обоснованными	1218	997
Признано жалоб необоснованными	1103	1098
Выдано предписаний	662	695

Как видно из приведенной статистики, в 2018 году незначительно (на 10%) сократилось общее число рассмотренных жалоб в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции (в том числе в рамках закупок, проводимых в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»).

Необходимо отметить, что уменьшение количества рассмотренных жалоб связано в том числе с переходом ГУПов и МУПов под действие Закона о контрактной системе (44-ФЗ) с 1 января 2017 года¹. Учитывая данное обстоятельство, заказчиками, а именно ГУПами, в декабре 2016 года массово организовались закупочной процедуры в рамках 223-ФЗ², что обусловило увеличение количества жалоб на их действия, которые рассматривались в январе-феврале 2017 года.

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц».

² Указанные закупки, объявленные до 1 января 2017 года, могли проводиться по «старым» менее регламентированным правилам.

Несмотря на указанное уменьшение числа рассмотренных жалоб антимонопольным органом в отчетном периоде выдано предписаний на 5% больше, что говорит о повышении эффективности рассмотрения указанных жалоб и направленности антимонопольного органа на восстановление прав и законных интересов заявителей.

К основным видам торгов, обжалуемых в антимонопольный орган, можно отнести следующие: запрос предложений, конкурс, аукцион, публичное предложение.

Основные виды нарушений, допущенные юридическими лицами, организаторами торгов, операторами электронных площадок, конкурсной или аукционной комиссией, выявленные в отчетном периоде:

- выбор организатором торгов по реализации имущества должников электронных площадок, взимающих плату за регистрацию на таких площадках;
- отказ от заключения договора по результатам закупки или от проведения закупки;
- неправомерный отказ в допуске участнику в торгах;
- установление требований к участнику, к составу заявки на участие в закупке, ограничивающих круг возможных участников;
- несоблюдение требований норм действующего законодательства при формировании документации о торгах.

Приведем примеры наиболее значимых дел по результатам рассмотрения жалоб в 2018 году.

1. Проблемы применения постановления Правительства Российской Федерации № 925³

В соответствии с пунктом 1 части 8 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон о закупках) Правительство Российской Федерации вправе установить приоритет товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами.

Пунктами 5, 6 постановления Правительства Российской Федерации № 925 определены условия предоставления приоритета товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг путем проведения конкурса, аукциона и иных способов закупки. В тоже время постановлением в пункте 8 сделана оговорка, что приоритет устанавливается с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 года и Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014.

Из диспозиции нормы пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации № 925 следует, что приоритет установлен в отношении товаров российского происхождения. Буквальное значение данной нормы свидетельствует о том, что круг лиц, которым может быть предоставлен приоритет, ограничен юрисдикцией Российской Федерации без каких-либо условий и оговорок, которые могут относиться к странам-участникам Всемирной торговой организации и странам-участникам Евразийского экономического союза. Данную позицию последовательно доводил центральный аппарат ФАС России, в том числе в публичных выступлениях.

Аналогичный подход при рассмотрении жалоб в порядке, установленном статьей 18.1

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2016 № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами»

Закона о защите конкуренции, реализовывало и Московское УФАС России (например, дело № 1-00-1972/77-17 от 04.09.2017, заказчик – АО «Концерн Росэнергоатом»). Однако суды не поддерживали данный правовой подход.

Так, Арбитражный суд г. Москвы в решении от 26.01.2018 по делу № А40-224387/2017 указал, что принимая во внимание, что предметом закупки являлось право заключения договора на изготовление и поставку оборудования, что ГАТТ прямо предусмотрено предоставление одинаково благоприятного режима товарам государств-участников ВТО, что участниками запроса предложений было предложено оборудование, странами происхождения которого являются Российская Федерация и государства-участники ВТО (Украина, Хорватия), закупочной комиссией приоритет согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 925 никому из участников предоставлен не был.

На основании изложенного, суд пришел к выводу о том, что решение и предписание Московского УФАС России от 04.09.2017 по делу № 1-00-1972/77-17 не соответствует нормам гражданского законодательства и Закону о закупках и отменил их. Девятый арбитражный апелляционный суд 18.04.2018 и Арбитражный суд Московского округа 16.07.2018 оставили решение суда первой инстанции в силе.

В 2018 году с учетом позиции судов Московское УФАС России поменял правовой подход к рассмотрению данной категории дел:

Дела №№ 1-00-249/77-18; 1-00-443/77-18, 1-00-1848/77-18.

2. Использование «формы 2» в качестве инструмента отклонения участников закупки

При рассмотрении жалоб в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Московское УФАС России столкнулось с проблемой частого злоупотребления со стороны московских заказчиков, выражающегося в необоснованном установлении в документах излишних требований, в том числе использования «формы 2» как инструмента отклонения неугодных заказчику лиц.

Так, заказчики, устанавливая требования по соответствию ГОСТам, также прописывают конкретные требования к товарам в другой части документации (обычно в техническом задании). При этом документация составляется таким образом, что в случае заполнения «формы 2» в соответствии с ГОСТом заявка отклоняется за несоответствие иным требованиям документации, в случае указания требования, соответствующего техническому заданию, заявка отклоняется за несоответствие ГОСТу.

Также заказчики излишне затрудняют документации путем составления сложных инструкций, порой, противоречащих самим себе в разной части, что не способствует достижению целей проведения закупки в соответствии с положениями Закона о закупках.

При этом представляется бессмысленным и безосновательным установление требований к техническим характеристикам товаров в документации о закупке и инструкции по формированию указанных сведений, поскольку, даже соответствуя указанным заказчиком в документации характеристикам, без наличия сведений о конкретном товаре участнику затруднительно подать заявку, соответствующую требованиям документации о закупке.

Указанное подтверждается также пояснениями заказчиков, согласно которым установление подобных детализированных требований вызвано исключительно стремлением заказчика проверить будущих потенциальных контрагентов и является своеобразным «фильтром» для выявления лиц, некомпетентных в выборе товаров и материалов, либо лиц, уровень намерения которых исполнять в последующем обязательства по контракту не отвечает ожиданиям заказчика.

Управление считает недопустимыми подобные рычаги воздействия на ход проведения конкурентной процедуры, поскольку документация о закупке не должна являться инструментом манипулирования заказчика итогами проведения конкурентной процедуры. Более того, подобное использование заказчиками предоставленных им прав по самостоятельному формированию документации о закупке является ничем иным как злоупотреблением правом.

Ввиду изложенного представление участниками закупки лишь согласия на поставку товара (оказание услуг, выполнение работ, соответствующих требованиям) является достаточным подтверждением соответствия представляемых товаров (оказываемых услуг, выполняемых работ)

требованиям документации и не ущемляет права и законные интересы заказчика, поскольку конкретные требования к товарам сформированы заказчиком с учетом собственной потребности. Кроме того, заказчикам необходимо избегать установление требований к товарам, которые невозможно взять из открытых источников, а для заполнения заявки необходимо иметь товар в наличии в том числе для проведения испытаний.

Указанный правовой подход также коррелирует с практикой применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Дела №№ 1-00-284/77-18, 1-00-512/77-18; 1-00-535/77-18; 1-00-690/77-18 и другие.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2006 № 75 «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом» (далее также — Постановление № 75, Правила):

Анализ практики рассмотрения жалоб на действия организаторов торгов показывает участвовавшие случаи нарушения организатором торгов требований Правил в части утверждения перечня дополнительных работ и услуг.

Согласно подпункту 4(1) пункта 41 Правил проведения конкурса конкурсная документация, утверждаемая организатором конкурса, включает в себя, в том числе перечень дополнительных работ и услуг по содержанию и ремонту объекта конкурса (далее - дополнительные работы и услуги), включая требования к объемам, качеству и периодичности каждой дополнительной работы и услуги. Указанный перечень определяется организатором конкурса в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, в том числе в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, технического регулирования, пожарной безопасности, защиты прав потребителей, включая требования к содержанию общего имущества в многоквартирном доме, определенные Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» (далее - Постановление № 491) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в зависимости от уровня благоустройства, конструктивных, технических и иных параметров многоквартирного дома, степени износа, этажности, наличия лифтов и другого механического, электрического, санитарно-технического и иного оборудования. При этом организатор конкурса самостоятельно определяет расчетную стоимость каждой дополнительной работы и услуги.

Вместе с тем комиссиями Управления при рассмотрении соответствующих жалоб на действия организаторов торгов выявляются факты **утверждения перечней дополнительных работ и услуг по содержанию и ремонту объектов конкурсов, которые не отвечает целям и задачам проведения конкурса.**

Так, необходимо отметить, что по своей правовой природе перечень дополнительных работ и услуг является перечнем, закрепляющим проведение определенных работ или оказания услуг, не необходимых в силу закона и улучшающих бытовые условия в многоквартирном жилом доме, то есть делающих такое проживание более комфортным по сравнению с нормативными показателями (более безопасным и т.д.).

При этом из положений Правил проведения конкурса усматривается, что предложение по стоимости выполнения дополнительных работ является единственным критерием для определения победителя конкурса.

Таким образом, от верного и обоснованного установления организатором торгов перечня дополнительных работ (услуг) зависит выбор управляющей организации многоквартирного жилого дома.

Из совокупного толкования положений подпункта 4(1) п. 41 и пункта 76 Правил проведения конкурса следует, что при формировании перечня дополнительных работ организатор торгов обязан руководствоваться Постановлением № 491, иными нормативными правовыми актами, состоянием многоквартирного дома.

Из положений Постановления № 491 усматривается, что им установлены требования к содержанию общего имущества многоквартирного жилого дома, в частности устанавливаются общие критерии состояния имущества многоквартирного жилого дома, и, в отличие от постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290 (по обязательным работам), определяющие не конкретные виды работ, а фактическую цель выполнения работ (оказания услуг).

В связи с этим перечень дополнительных работ (услуг) должен быть установлен организатором торгов в целях достижения результатов, определенных законодателем в отношении состояния общего имущества многоквартирного жилого дома.

При этом участники конкурса должны в рамках торгов предлагать стоимость выполнения таких работ (оказания услуг), что обуславливает обязанность организатора торгов по формированию данного перечня таким образом, чтобы каждый претендент на основании собственных возможностей сделал качественное предложение, приводящее к увеличению стоимости выполнения таких работ.

В свою очередь, с учетом формы конкурентной процедуры (конкурс), организатором торгов должна быть обеспечена реальная состязательность процедуры для её участников, исключающая возможность выявления победителя на основе первенства очередности подачи заявки либо представления равных предложений со стороны одновременно нескольких участников.

Вместе с тем следует признать, что в большинстве случаев организаторами торгов данные требования соблюдены не были.

Как следует из конкурсных документаций, изученных комиссиями Управления в рамках рассмотрения жалоб, организаторами торгов формируются перечни, которые является легкодостижимым и создает ситуацию, когда любая организация в состоянии подать предложение с максимальной стоимостью выполнения названных работ/услуг, и в таких условиях первый участник, сделавший предложение по стоимости дополнительных работ, имеет преимущественную возможность огласить максимальную стоимость таких работ, исключив, тем самым, возможность подачи конкурентоспособных предложений иными участниками конкурсов.

Организатор торгов, установив простой перечень дополнительных работ, выполнение которых фактически является необязательным ввиду отсутствия контроля за их исполнением, тем самым, предусматривает механизм определения победителя конкурса, устраняющий, по сути, какие-либо условия для реальной конкуренции, сводя конкурентную процедуру к выявлению победителя на основе первенства поданной заявки.

Такой правовой подход нашел свое отражение в актах судов Московского региона, в частности по делам №№ А40-61333/2016, А40-25483/2016.

Указанный перечень работ должен составляться организатором торгов в зависимости от состояния многоквартирных жилых домов и с учетом нормативных правовых актов в области эксплуатации жилищ, санитарного благополучия населения, и, как следствие, у участника конкурса отсутствует возможность формирования своего предложения в отношении качества выполнения таких работ, поскольку, в числе прочего, предполагается безальтернативное соблюдение требований к качеству, установленных в конкурсных документациях.

Организаторам торгов, в чьих действиях устанавливаются нарушения требований Правил, выдаются обязательные к исполнению предписания об устранении выявленных нарушений.

Дела №№ 1-00-351/77-18, 1-00-476/77-18, 1-00-540/77-18 и другие.

Предоставление государственных или муниципальных преференций

Управление в 2018 году не возбуждало дел и не выдавало предписаний, предупреждений о принятии мер по возврату имущества, по прекращению использования преимуществ хозяйствующим субъектом, получившим государственную или муниципальную преференцию, в

случае несоответствия ее использования заявленным целям либо о принятии мер по прекращению использования преимущества хозяйствующим субъектом, если государственная или муниципальная преференция была предоставлена в иной форме. В прошедшем отчетном периоде такие дела также не возбуждались, предписания не выдавались.

1.2. Отдельные виды государственного антимонопольного контроля

1.2.1. Характеристика работы антимонопольного органа по государственному контролю экономической концентрации (статьи 27, 28, 29, 31 Закона «О защите конкуренции»)

За отчетный период Управлением проведена работа по контролю экономической концентрации, по итогам которой (в сравнении с предыдущим периодом):

Показатель	2018 год	2017 год
Поступило ходатайств	28	22
Удовлетворено ходатайств	18	17
Отклонено ходатайств	0	0
Переправлено в ФАС по полномочиям/ отозвано/ ошибочно направлено	10	5

Среди сфер деятельности можно выделить: строительный комплекс; операции с недвижимым имуществом, включая землю; торговля, общественное питание, бытовое обслуживание; прочие финансовые организации; лизинговые организации.

1.3. Организация и проведение проверок органов власти и некоммерческих организаций

В 2018 году Управлением были проведено 2 плановые проверки органов власти города Москвы: Департамент здравоохранения и Префектура Троицкого и Новомосковского округов города Москвы.

Значительная часть выявленных нарушений приходится на:

- непроведение открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами;
- нарушение требований антимонопольного законодательства при проведении конкурентных процедур.

В предыдущем отчетном периоде проверки органов власти Московским УФАС России не проводились.

1.4. Применение статьи 178 Уголовного кодекса Российской Федерации

За отчетный период Управлением проведена работа, направленная на привлечение должностных лиц организаций, участвовавших в картельных сговорах, к уголовной ответственности, по итогам которой в правоохранные органы были направлены заявления в отношении 72 лиц.

Возбужденные уголовные дела по статье 178 Уголовного кодекса Российской Федерации отсутствуют.

1.5. Информация для подготовки доклада в организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

13	Средний срок расследования по делам о картелях		23 мес.
	в том числе:		
	время, затраченное на рассмотрение заявления		3 мес.

	время, затраченное на рассмотрение дела	6 мес.
	время, затраченное на судебное рассмотрение	14 мес.

РАЗДЕЛ 2. Контроль соблюдения Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле)

В рамках осуществления государственного контроля соблюдения Закона о торговле заявления и жалобы от участников рынка не поступали, дела о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждались.

РАЗДЕЛ 3. Контроль соблюдения законодательства об электроэнергетике

Действие	Количество
Количество принятых антимонопольным органом решений о принудительной реорганизации хозяйствующих субъектов, совмещающих виды деятельности в сфере электроэнергетики	0
Количество поданных исков о принудительной продаже имущества, принадлежащего юридическому лицу на праве собственности и непосредственно используемого при осуществлении совмещающего вида деятельности в сфере электроэнергетики	0

РАЗДЕЛ 4. Контроль рекламной деятельности

Среди наиболее интересных и актуальных дел в сфере пресечения нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе необходимо выделить дело № 3-18-244/77-16, решение по которому оставлено в силе постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.01.2018 № 09АП-62447/2017 по делу № А40-89012/17.

ООО «Телекомтакт» (далее также – ответчик) признан нарушившим часть 1 статьи 18 Федерального закона «О рекламе» на основании заявления физического лица по факту распространения на его абонентский номер посредством телефонного звонка рекламы, начинавшейся со слов: «Здравствуйте ... по поводу домашнего интернета с вами могу поговорить?.. Для вас появилась довольно-таки интересная информация, хотелось бы ее озвучить вам, пару минут можете мне уделить? ... Спасибо. Представляю компанию «ОнЛайм» ...».

Ни у рекламодателя (ПАО «Ростелеком»), ни у рекламораспространителя (ООО «Телекомтакт») не имелось предварительного согласия абонента на распространение рекламы по сетям электросвязи. Между тем ответчик полагал, что согласие абонента было получено непосредственно вначале телефонного разговора с абонентом путем вопроса «Здравствуйте ... по поводу домашнего Интернета с вами могу поговорить?». Единственной целью звонка являлось распространение рекламы.

Доказано и нормативно обосновано, что рекламораспространитель обязан получить согласие абонента на распространение рекламы до телефонного звонка, если единственной целью такого звонка являлось распространение рекламы.

Более того, до абонента не была доведена информация относительно предстоящего распространения ему именно рекламной информации, поскольку вопрос оператора «по поводу домашнего интернета с вами могу поговорить?..» был сформулирован очень широко и обобщающе.

Сформированная в деле позиция направлена на улучшение положения огромного количества физических лиц-абонентов, реализацию их права на недопущение распространения им рекламной информации в случае отсутствия их прямого волеизъявления, в том числе и путем нежелательных телефонных звонков.

Важность данного дела в практике антимонопольного органа исходит из усиления контроля за распространением рекламы по сетям электросвязи не только путем СМС-сообщений, но и путем телефонных звонков (так называемых «прямых контактов»).

Несмотря на наличие в разные периоды времени различной административной и судебной практики и подходов к оценке содержания таких звонков (рекламный или индивидуальный характер), обстоятельств начала разговора (формулировки вопроса о согласии прослушать рекламу), а также самой законности такого звонка, в настоящем деле объединены все вышеуказанные аспекты.

Установлена необходимость получения определенно выраженного согласия абонента и именно на получение рекламы до момента осуществления ему телефонного звонка, единственной целью которого является распространение рекламы.

Раздел 5. Практика применения мер административной ответственности в соответствии с требованиями КоАП

Представить сведения о привлечении лиц к ответственности по статье 20.25 КоАП по следующей таблице:

Лицо, в отношении которого составлен протокол	Дата передачи материалов (протокола) на рассмотрение в суд	Дата вынесения судом постановления о привлечении к ответственности	Дата вступления постановления в законную силу	Информация об исполнении постановления суда
ОАО «ЦППК»	15.12.17	15.02.18	23.03.18	исполнено
ЗАО «Вегат-Плюс»	04.05.18	31.05.18	14.05.18	в стадии исполнения
ООО ТПК «РИТМ»	25.05.18	11.07.18	24.07.18	исполнено
ООО «Виктория Балтия»	27.07.18	25.09.18	08.10.18	в стадии исполнения
ООО «Социнвестпроект»	18.06.18	10.07.18	23.07.18	в стадии исполнения
ПАО «Туполев»	04.10.18	29.10.18	09.11.18	исполнено
ГК «Агентство по страхованию вкладов»	03.05.18	16.05.18	26.07.18	в стадии исполнения

Раздел 6. Практика оспаривания в судебном порядке решений антимонопольного органа по делам о нарушении антимонопольного законодательства и обращения антимонопольных органов в суд с исковыми требованиями

В целом сфера судебного оспаривания решений о нарушении антимонопольного законодательства в 2018 году для Московского УФАС России отличалась положительными тенденциями, поскольку из 77 оспоренных в 2018 году решений только 2 были признаны судами незаконными (дела №№ А40-238628/2017 и А40-214297/2017). Однако, следует отметить, что тенденции самого по себе оспаривания таких решений Московского УФАС России в 2018 году отличались ростом количества подобных судебных споров, составившим в отчетном периоде 77 дел, в то время как в 2017 году этот показатель составил 51 дело, из которых по 4 делам акты антимонопольного органа были признаны незаконными. Исковые же заявления Московским УФАС России в 2018 году не подавались ввиду отсутствия необходимости.

2018 год ознаменовался широко известным спортивным событием — Чемпионатом мира по футболу, прошедшим в Российской Федерации, что не могло не сказаться на деятельности антимонопольных органов в сфере недобросовестной конкуренции, поскольку значительным количеством хозяйствующих субъектов в этот период в целях привлечения внимания к своей деятельности и получения преимуществ перед другими (добросовестными) участниками рыночных отношений незаконно использовалась символика Чемпионата мира по футболу, что в соответствии с ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» признается актом недобросовестной конкуренции.

В этой связи 2018 год для Московского УФАС России характеризовался необходимостью пресечения подобной деятельности и многочисленными судебными спорами вокруг нее.

Так, одним из наиболее значимых примеров в указанной сфере является судебный спор в рамках дела № А40-208764/18, где рассматривался вопрос о правомерности решения Московского УФАС России в отношении ООО «Ручка Клуб» об установлении в действиях последнего нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации. Выявленные нарушения выразились в незаконном использовании обществом на сайте football-pen.ru символики спортивных соревнований (кубка чемпионата) для описания и продвижения товаров в отсутствие согласия правообладателя спорных обозначений.

Указанным обществом на обозначенном выше сайте размещена информация о продаже коллекционных ручек с их подробным описанием, которое сопровождается фотографиями с нанесенным на ручки изображением, сходным до степени смешения с товарным знаком по свидетельству № 600424, с товарным знаком по международному сертификату № 759208 (кубок чемпионата мира). Кроме того на изображениях присутствовали различные предметы, прямо или косвенно ассоциирующиеся с Чемпионатом мира по футболу FIFA 2018 года, например: кубок Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, книга с изображением такого кубка, футбольный мяч и т.п.

При этом описание названного товара вызывало четкие ассоциации с проводимым мероприятием. Например, «Чемпионат Мира впервые проводится в России, и выполненные мастерами Ансога на корпусе этих ручек названия городов, в которых пройдут матчи мундиала, станут неповторимым напоминанием об этом празднике футбола для любого болельщика».

Оспаривая решение контрольного органа о признании таких действий актом недобросовестной конкуренции, общество настаивало на отсутствии у него цели введения товара с «популярными» обозначениями в гражданский оборот, в свою очередь, необходимость использования символики чемпионата мира по футболу 2018 года была вызвана, по утверждению последнего, проведением маркетингового исследования для выявления целевой аудитории потребителей и величины спроса на товар футбольной тематики для производства товара к чемпионату мира по футболу 2022 года.

Вместе с тем, суд согласился с выводами контрольного органа, подтвердив незаконное использование обществом «Ручка Клуб» символики Чемпионата мира по футболу.

Также немаловажное значение в контексте правоприменительной, судебной практики антимонопольного органа имеет рассмотренное арбитражными судами дело № А40-144562/17-21-805 по заявлению ООО «ФинПромМаркет-ХХI», оспаривавшего решение и предписание Московского УФАС России, установившие в его действиях нарушение п. 1 ч. 1 ст. 14, ст. 14.1 Закона о защите конкуренции, выразившееся в направлении с адресов электронной почты нарушителя в адрес третьих лиц писем, содержащих ложные, неточные или искаженные сведения, которые могли причинить убытки конкуренту ООО «ФинПромМаркет», либо нанести ущерб его деловой репутации.

Решением от 03.11.2017 по делу № А40-144562/17-21-805 суд первой инстанции отказал в удовлетворении требований общества.

Удовлетворяя заявление общества постановлением от 19.02.2018, апелляционный суд учитывал факт признания незаконным в судебном порядке ранее выданного заявителю Московским УФАС России предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, фактически отождествив выводы, сделанные судом в рамках дела об оспаривании предупреждения, и дела об оспаривании решения и предписания, тем самым поставив возможность их вынесения и признания законными в исключительную зависимость от результатов судебного спора об оспаривании предупреждения, в котором проверяется только наличие признаков нарушения, но не устанавливается факт их наличия.

Между тем, постановление апелляционного суда было отменено судом кассационной инстанции, который согласился с позицией антимонопольного органа по вопросу отсутствия взаимозависимости юрисдикционных процессов по выдаче предупреждения и рассмотрению дела, подтвердил, что признание незаконным предупреждения не в любом случае автоматически исключает возможность рассмотрения дела и принятия по его результатам решения об установлении нарушения антимонопольного законодательства.

Раздел 7. Контроль соблюдения законодательства о градостроительной деятельности

В 2017 году в Московском УФАС России дела о нарушении законодательства о градостроительной деятельности не возбуждались.

Раздел 8. Практика оспаривания в судебном порядке решений антимонопольного органа, принятых в порядке ст. 18.1 Закона о защите конкуренции и обращения антимонопольных органов в суд с исковыми требованиями

В сфере антимонопольного контроля закупок в рамках Закона о закупках отдельных видов юридических лиц 2018 год охарактеризовался многочисленными спорами вокруг полномочий антимонопольного органа на рассмотрение жалоб, поданных в соответствии со ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

Так, 31.12.2017 вступили в силу поправки в Федеральный закон № 223-ФЗ, существенным образом расширившие перечень оснований, по которым лицо может обратиться в антимонопольный орган с жалобой, и одновременно запретившие антимонопольному органу выходить за пределы доводов поданной жалобы.

В то же время заказчики, не имеющие намерения проводить свои закупочные процедуры в соответствии с требованиями закона и практикой, определяемой уполномоченным в этой сфере органом власти, продолжали в течение всего 2018 года настаивать на ограничительном перечне таких случаев обжалования, связывая их исключительно с соблюдением принципа информационной открытости закупки. Однако данная позиция не нашла своего подтверждения в суде, благодаря чему антимонопольный орган получил возможность рассматривать жалобы на любые действия заказчиков, попадающие в перечень ч. 10 ст. 3 ФЗ № 223 (а с учетом общей формулировки п. 1 этой нормы права — в принципе на любые действия). Наиболее яркими примерами подобных судебных споров являются дела №№ А40-57030/2018 и А40-77960/2018.

В настоящее же время в указанной сфере наблюдается тенденция роста судебных споров вокруг полномочий антимонопольного органа по рассмотрению жалоб лиц, не подававших заявки на участие в закупочной процедуре (А40-176738/2018, А40-124919/2018), а также правомерности действий антимонопольного органа по отказу в рассмотрении жалоб на положения закупочной документации, поданных после окончания срока подачи заявок на участие в закупке (А40-193741/2018, А40-255742/2018).