**Доклад**

**по правоприменительной практике**

**Московского УФАС России**

**(по итогам 1 полугодия 2020 года)**

**Москва 2020 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 законодательства 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.

1. 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.

* 1. **Контроль сферы государственных закупок**

**Рассмотрение жалоб в порядке главы 6 Закона о контрактной системе**

В 2019 году в Московское УФАС России поступило 11 994 жалоб, из них признаны обоснованными 5941, необоснованными 3854, возвращены заявителю 2 116 жалобы, 83 жалобы отозваны.

В I-ом полугодии 2019 года в Московское УФАС России поступило 5246 жалоб, из них признаны обоснованными 2425, необоснованными 2006, возвращены заявителю 768 жалобы, 47 жалоб отозваны.

Вместе с тем в I-ом полугодии 2020 в Московское УФАС России поступило 5371 жалоба, из них признаны обоснованными 1773, необоснованными 1857, возвращены заявителю 1294 жалобы, 2 жалобы отозвано.

Снижение количества принятых к рассмотрению жалоб связано, прежде всего, с несоответствием поданных жалоб требованиям ст.105 Закона о контрактной системе, а также многочисленным дублированием жалоб от одного заявителя посредством различных способов направления в антимонопольный орган, например, одновременно в форме электронного документа и на бумажном носителе.

При этом в I-ом полугодии 2020 года Московское УФАС России отмечает снижение количество обоснованных жалоб по сравнению с аналогичным периодом 2019 года (2019 – 2425, 2020 – 1773). Более того в I-ом полугодии 2020 года количество необоснованных жалоб превысило количество обоснованных.

При этом основными нарушениями, выявляемых при рассмотрении жалоб являются:

- Нарушения в части установления требований в документации о закупках, влекущих ограничение количества участников закупок (ст.33, ст.31, ст.66, ст.54.4 Закона о контрактной системе).

Так, например, распространенным нарушением является установление неправомерных требований к составу первой части заявки на участие в аукционе без учета последних изменений ч.3 ст.66 Закона о контрактной системе.

Исходя из буквального толкования актуальной редакции ч.3 ст.66 ЗоКС следует, что участникам вменена обязанность предоставлять конкретные показатели товаров исключительно в случае их непосредственной поставки, но не использования при выполнении работ или оказании услуг или выполнении работ, при этом Заказчиками регулярно отождествляются понятия «товара **поставляемого** Заказчику при выполнении работ» (в ред. ЗоКС от 27.12.2019 № 449-ФЗ) и «**используемого** при выполнении работ» (п.3 ч.3 ст.66 ЗоКС в ред. от 29.06.2018), ввиду чего, участникам вменяется обязанность предоставления конкретных показателей красок, болтов, кабелей и т.д., которые очевидно не поставляются, а используются при выполнении работ/оказании услуг, то есть переходят в измененном виде Заказчику в виде результата — выполнения работ/оказании услуг. Такое обстоятельство, например, отражено в решении по делу №077/06/57-8010/2020 от 13.05.2020;

- Нарушения порядка отбора участников закупок, несоблюдение порядка оценки заявок (ст.67, ст.69, ст.54.5, ст.54.7, ст.82.4, ст.83.1 Закона о контрактной системе).

Например, зачастую конкурсными комиссиями Заказчиков принимаются к учету документы, не соответствующие установленному порядку оценки.

Так, Заказчиком в порядке оценки конкурсных заявок по показателю «опыт участника» установлено требование, в силу которого опыт может быть подтвержден и принят конкурсной комиссией исключительно по контрактам, заключенным участником в соответствии с ЗоКС и договорами, заключенными участником закупки в соответствии с 223-ФЗ. Однако, в нарушение установленного порядка оценки, конкурсная комиссия принимает к оценке договора, в которых отсутствует указание на принадлежность таких договоров к договорам, заключенным в рамках указанных Федеральных законов, также вышеуказанные договоры отсутствуют в Единой информационной системе в сфере закупок (далее - ЕИС). Такое обстоятельство, например, отражено в решении по делу № 077/06/57-10208/2020 от 23.06.2020;

- Нарушения порядка публикации информации в ЕИС (ст.42, ст.64, ст.54.3, ст.83.1, ст.82.1 Закона о контрактной системе).

Для примера можно взять закупку, в рамках которой в силу Градостроительного кодекса требуется составление проектно-сметной документации (при этом, стоит отметить, что при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Заказчик вправе не разрабатывать проектную документацию в полном объеме, а разработать и, следовательно, разместить в ЕИС лишь сметную документацию). При этом Заказчиком не размещается в составе документации сметная документация. Такое обстоятельство, например, отражено в решении по делу № 077/06/57-10719/2020 от 30.06.2020;

- Нарушения порядка заключения контракта (ст.83.2 Закона о контрактной системе).

К примеру, Заказчиком не были проверены сведения о реестровых номерах контрактов, представленных победителем в соответствии с ч.8.1 ст.96 Закона о контрактной системе (закупка среди СМП, участник воспользовался правом предоставления в качестве обеспечения исполнения контракта информации, содержащейся в реестре контрактов). Такое обстоятельство, например, отражено в решении по делу № 077/06/57-9285/2020 от 04.06.2020;

- Нарушения **порядка отмены закупочной процедуры** (ст.36 Закона о контрактной системе) – спровоцировано наступлением пандемии COVID-19.

Зачастую Заказчики воспринимают пандемию   
COVID-19 как универсальное обоснование возникновения обстоятельств непреодолимой силы, без прямой взаимосвязи между COVID-19 и возможностью исполнить сторонами обязательства по контракту.

Так, например, предметом закупки является поставка блоков- контейнеров для устройства бытового городка, поставка товаров осуществляется до 31.12.2020, контракт действует до 31.12.2020. Вместе с тем поставка осуществляется в течение 10 (десяти) календарных дней с момента подачи Заказчиком заявки на поставку товаров на протяжении всего срока действия контракта.

Срок окончания подачи заявок установлен на 07.04.2020.

Однако 16.04.2020 в ЕИС Заказчиком размещено Извещение об отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

В отсутствие доказательств наличия причинно-следственной связи между распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и возможностью заключения контракта, а также в отсутствие подтверждений полной или частичной объективной невозможности исполнения обязательств, предусмотренных контрактом, Заказчик неправомерно принял решение об отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Такое обстоятельство, например, отражено в решении по делу № 077/06/57-8376/2020 от 18.05.2020.

* 1. **Включение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).**

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

– уклонение участника закупки от заключения контракта;

– расторжение контракта по решению суда;

– односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением подрядчиком условий контракта.

В I-м полугодии 2020 года по сравнению с аналогичным периодом 2019 года количество обращений заказчиков о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП уменьшилось на 9% (с 2165 до 1973).

По факту уклонения от заключения контракта Московским УФАС России в I-м полугодии 2020 года рассмотрено на 130 обращений о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков больше, чем за тот же период 2019 года (в 2019 году – 387 обращений; в 2020 году – 517 обращений). При этом решения о включении сведений в РНП по фактам уклонения от заключения контракта в 2019 году стали приниматься реже на 27%, нежели в 2019 году.

По факту одностороннего расторжения контрактов заказчики стали обращаться в Московское УФАС России реже, решения о включении сведений в РНП по фактам одностороннего расторжения Заказчиками контрактов в I-м полугодии 2020 года принимались в 79% случаев от рассматриваемых обращений (в 2018 году – в 85% случаев).

Снижение количества обращений о включении в реестр в первую очередь обусловлено введением в Москве режима повышенной готовности в связи с распространением коронавирусной инфекции.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **РНП – уклонение** | **I пол. 2019 г.** | **I пол. 2020 г.** |
| Обращений рассмотрено | 387 | 517 |
| Включено в РНП | 277 | 227 |
| Отказано во включении в РНП | 110 | 290 |
|  |  |  |
| **РНП – расторжение** | **I пол. 2019 г.** | **I пол. 2020 г.** |
| Обращений рассмотрено | 1 769 | 1375 |
| Включено в РНП | 1 506 | 1086 |
| Отказано во включении в РНП | 263 | 289 |

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 заказчикам 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.

* 1. **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.

В отличие от снижения количества жалоб в Московском УФАС России прослеживается тенденция увеличения количества проводимых внеплановых проверок.

Так, в I полугодии 2020 года Московским УФАС России проведено 368 контрольных мероприятий, что на 30% больше проведенных проверок в 2019 году (281). При этом нарушения выявляются в 79% проверяемых закупочных процедур.

При этом основные виды нарушений остаются неизменными. Наибольшее количество нарушений выявлено в части размещения информации в единой информационной системе в сфере закупок (56%), установления требований в документации о закупках, влекущие ограничение количества участников закупок (23%), порядка заключения государственных контрактов (10%).

Отдельно следует отметить проверки, проводимые по контролю за закупками, реализуемыми в рамках национальных проектов. В 2020 году – 21 закупка. Основные нарушения, выявляемы при проведении проверок, касаются нарушений размещения информации в единой информационной системе в сфере закупок, а также формирования положений документации.

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

Отдельно следует выделить уведомления о заключении контрактов в связи с распространением COVID-2019. Так, за I-е полугодие 2020 г. В Московское УФАС России поступило 4413 уведомлений, что более чем в 2 раза больше уведомлений, поступивших за 2019 год. При этом за период март-июнь 2020 г. поступило 4134 уведомлений о заключении контрактов в связи с распространением коронавирусной инфекции. При этом пик заключения таких контрактов пришелся на апрель 2020 г. (1535 уведомления).

При этом стоит отметить, что при рассмотрении указанных уведомлений Московское УФАС России в большинстве случаев приходило к выводу об обоснованности заключения таких контрактов как у единственного поставщика, поскольку чаще всего контракты заключались на поставку средств индивидуальной защиты, дезинфицирующих и антисептических средств, дезинфекцию помещений, поставку лекарственных препаратов и медицинской техники в медицинские учреждения, перепрофилированных для лечения больных с коронавирусной инфекцией.

Не обошлось и без злоупотреблений заказчиками своим правом на заключения контрактов у единственного поставщика. Так, при проведении проверок Московским УФАС России выявлялись случае необоснованного заключения контрактов у единственного поставщика, например, на оказание услуг по содержанию автомобильных дорог местного значения, поставку стоматологических принадлежностей, оказание услуг по техническому обслуживанию зданий.

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

**В первом полугодии 2020 года** по сравнению с первым полугодием 2019 года **наблюдается динамика увеличения** количества поступивших заявлений о наличии в действиях органов власти признаков нарушения статей 15, 16, 17, 17.1 Закона о защите конкуренции.

Так, в **первом полугодии 2019 года** Управлением было **рассмотрено 144 заявления** о наличии в действиях органов государственной власти признаков нарушения антимонопольного законодательства. Из них 99 заявлений о наличии признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, 2 заявления о наличии признаков нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции, 20 заявлений о наличии признаков нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции и 23 заявления о наличии признаков статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

В свою очередь **в первом полугодии 2020 года** Управлением было рассмотрено **на 6,25 %** **больше** подобных заявлений по сравнению с аналогичным периодом 2019 года, а именно **157** **заявления.** Из них 135 заявлений о наличии признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, 6 заявлений о наличии признаков нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции, 9 заявлений о наличии признаков нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции и 7 заявления о наличии признаков статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

В первом полугодии 2019 года по результатам рассмотрения 144 заявлений о нарушении антимонопольного законодательства было выдано 5 предупреждений о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

При этом в аналогичный период 2020 года по результатам рассмотрения 157 заявлений было выдано 3 предупреждения, из которых все предупреждения были исполнены.

В первом полугодии 2020 года наиболее часто в Управление поступали заявления, **содержащие указание** на нарушение органами исполнительной власти города Москвы антимонопольного законодательства, в следующих сферах:

- жилищно-коммунальных услуги;

- управления многоквартирными домами;

- выдача разрешений на получения мест на ярмарках выходного дня в городе Москве индивидуальным предпринимателям и физическим лицам.

В свою очередь, в рассмотренных в первом полугодии заявлениях наиболее **распространенными видами нарушений являлись**:

- непроведение Управами города Москвы конкурсов по отбору управляющих организаций многоквартирных домов и многофункциональных комплексов.

В целях реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», в органах государственной власти и органах местного самоуправления введен институт антимонопольного комлаенса. Всеми органами исполнительной власти города Москвы приняты Положения о системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, а также назначены уполномоченные структурные подразделение (должностные лица), с учетом специфики деятельности каждого из органов утверждены соответствующие карты рисков, утверждены «дорожные карты» по снижению рисков, а также ключевые показатели эффективности антимонопольного комплаенса.

Введение системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в органах власти явилось эффективным средством профилактики рисков правонарушений и их негативных последствий, о чем свидетельствует сокращение на 40% в первом полугодии 2020 года количества приятных Управлением мер антимонопольного реагирования, несмотря на общее увеличение поступивших заявлений о наличии в действиях органов власти признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Кроме того, Управлением за первое полугодие 2020 года было рассмотрено 139 заявлений о наличии признаков нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции хозяйствующими субъектами, среди которых наиболее часто встречающиеся доводы:

* неправомерное отклонения заявок на участие в торгах;
* установление в документации ограничивающих конкуренцию критериев;
* осуществление закупки у единственного поставщика.

**Меры реагирования в отношении хозяйствующих субъектов**

1. В первом квартале 2020 года Управлением принято решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, согласно которому ООО «Хартия» признано нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении закупки у единственного поставщика услуг по разработке проектно-сметной документации для объекта: «Мусоросортировочный комплекс в городском округе Орехово-Зуево Московской области» (далее   Закупка).

Закупка была проведена ООО «Хартия» на основании пункта положения о закупках, предусматривающего возможность заключения договора с единственным поставщиком на основании решения генерального директора.

Согласно Закону о закупках закупка у единственного поставщика является допустимой. Вместе с тем Закон о закупках предусматривает в качестве одного из принципов, которым заказчик обязан руководствоваться, отсутствие ограничения конкуренции при проведении закупки.

Установление ООО «Хартия» в Положении о закупках возможности осуществления закупки путем заключения договора с единственным поставщиком по решению директора позволяет обществу самостоятельно без объективного обоснования без каких-либо ограничений осуществлять закупки неконкурентным способом, что может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Игнорирование заказчиком проведения конкурентных процедур при осуществлении закупочной деятельности приводит к дискриминации и ограничению конкуренции, в связи с чем необоснованный выбор заказчиком способа осуществления закупки путем заключения договора с единственным поставщиком является нарушением части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Обществу было выдано предписание об исключении указанного пункта из положения о закупках общества.

2. Управлением принято решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, согласно которому АО «Международный аэропорт «Внуково» признано нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении закупки у единственного поставщика на выполнение работ по остеклению аэропорта «Внуково».

АО «Международный аэропорт «Внуково» при наличии возможности проведения закупки конкурентным способом осуществил ее у единственного поставщика.

Учитывая, что рынок по выполнению работ по установке стеклянных элементов является конкурентным, выявление всех потенциальных участников закупки возможно лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке.

При наличии на рынке различных хозяйствующих субъектов, способных осуществить выполнение требуемых заказчиком работ, аэропорт «Внуково» фактически создал условия, при которых необоснованно ограничено право хозяйствующих субъектов принять участие в закупке на конкурентной основе, что поставило их в неравное положение.

Игнорирование заказчиком проведения конкурентных процедур при осуществлении закупочной деятельности приводит к дискриминации и ограничению конкуренции.

Положения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции призваны защитить конкуренцию на рынке товаров (работ, услуг), являющихся предметом торгов, запроса котировок и запроса предложений.

В действиях АО «Международный аэропорт «Внуково» по проведению Закупки у единственного поставщика при наличии возможности ее проведения конкурентным способом Управлением усмотрены признаки нарушения антимонопольного законодательства.

1. Московское УФАС России признало действия Федерального государственного унитарного предприятия «Главное военно-строительное управление № 14» по отказу ООО «Плесецкий Бетонный завод» в допуске к участию в конкурентных процедурах нарушающими часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

ФГУП «ГВСУ № 14» в соответствии с Законом о закупках путем открытого конкурентного отбора в электронной форме в 2019 году проведен ряд закупок.

При этом столичным антимонопольным ведомством установлено субъективное применение предприятием требования к участникам открытого конкурентного отбора в виде отсутствия претензий, рекламаций со стороны заказчика в связи с заключением и/или исполнением договоров. Применение ФГУП «ГВСУ № 14» общей формулировки требования без установления порядка и основания его применения к участникам закупки привело к злоупотреблениям со стороны заказчика, выраженных в отдельных случаях в допуске, в других – в отклонении заявок участника конкурентных процедур.

Действия ФГУП «ГВСУ № 14» по отстранению ООО «Плесецкий бетонный завод» от участия в  конкурентных процедурах, а также по установлению требования к участнику закупки с использованием общей формулировки без указания порядка его применения признано нарушением части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

**О предупреждениях в отношении органов власти**

В первом квартале 2020 года Управлением вынесены предупреждения Управе района Аэропорт города Москвы, Управе района Преображенское города Москвы и Управе района Перово города Москвы. Во всех трех случаях Управам необходимо было прекратить нарушение антимонопольного законодательства в виде бездействия путем проведения открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами.

В начале 2019 года вступили в силу Правила определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений не выбран способ управления или выбранный способ управления не реализован, утвержденные постановлением Правительства РФ от 21.12.2018 № 1616.

Указанными Правилами предусмотрен механизм определения управляющей организации для многоквартирного дома, оставшегося по тем или иным причинам без управления.

Вместе с тем практика применения Правил показывает наличие фактов неверного толкования органами власти данного нормативного правового акта, что влечет за собой нарушение антимонопольного законодательства.

Так, причиной выдачи предупреждения Управе района Преображенское города Москвы послужило непроведение Управой открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления ряда многоквартирных домов, в которых Управой временно было назначено управляющей организацией ГБУ «Жилищник района Преображенское».

В соответствии с требованиями законодательства назначение временной управляющей не освобождает Управу от обязанности проведения конкурсов по отбору управляющей организации.

В свою очередь, непроведение открытых конкурсов, за исключением законодательно установленных случаев, напрямую влияет на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к товарному рынку, либо права ведения деятельности на нем.

Управа района Перово города Москвы в ряде многоквартирных домов в соответствии с Правилами назначила управляющую организацию ГБУ «Жилищник района Перово», в том числе в домах, в которых собственники выбрали способ управления жилищно-строительный кооператив.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 165 Жилищного кодекса органы местного самоуправления обеспечивают равные условия для деятельности управляющих организаций независимо от организационно-правовых форм.

Предоставление конкретному хозяйствующему субъекту (в данном случае ГБУ «Жилищник района Перово») на неконкурентной основе возможности осуществления деятельности, целью которой является извлечение прибыли, влияет на конкуренцию на соответствующем товарном рынке, поскольку получение в управление многоквартирного дома без участия в конкурентной борьбе является преимуществом для хозяйствующего субъекта, позволяющем ему получить больше прибыли вне зависимости от его конкурентной способности, а также создает для него возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. В связи с чем Управлением усмотрены признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Также действия Управы района Аэропорт города Москвы по назначению временной управляющей организации ГБУ «Жилищник района Аэропорт» в трех многоквартирных домах послужили причиной выдачи Управе предупреждения.

Поскольку в данных домах доля в праве общей собственности на общее имущество составляет более чем 50%, управляющая организация в силу части 2 статьи 163 Жилищного кодекса РФ должна выбираться только по результатам открытого конкурса.

Ранее Управой был проведен открытый конкурс, по результатам которого с победителем заключены договоры управления многоквартирными домами сроком на 1 год. Вместе с тем до истечения срока действия договоров Управа не провела очередной конкурс для определения управляющей организации на следующий период. Вместо этого выпустила распоряжение о назначении временной управляющей организации.

Учитывая, что на момент назначения временной управляющей организации ранее выбранная управляющая компания продолжала управление многоквартирными домами, сведения о домах из реестра лицензий субъекта Российской Федерации не были исключены, распоряжение принято Управой неправомерно.

В связи с истечением срока действия договоров Управа была обязана провести открытые конкурсы по отбору управляющей организации для управления данными многоквартирными домами.

Все предупреждения в настоящее время исполнены.

**III.** Важным направлением деятельности Московского УФАС России является **выявление и пресечение антиконкурентных соглашений 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.

Количество поступающих обращений в сфере контроля финансовых и товарных рынков в 1-м полугодии 2020 года увеличилось по сравнению с 1-м полугодием 2019 года на 102% и составило 796 шт., что обусловлено ростом обращений на цены на продукты питания и средства индивидуальной защиты в период пандемии.

Работа Управления в период пандемии во многом была перестроена. С конца марта текущего года Управлением ежедневно осуществлялся обход торговых сетей г. Москвы с целью мониторинга и контроля роста цен на социально значимые продовольственные товары. В настоящее время ситуация на рынке реализации продуктов питания и средств индивидуальной стабилизировалась, количество жалоб значительно уменьшилось.

За отчетный период 2020 года возбуждено 14 дел по признакам картельных соглашений. Сокращение количества дел вызвано невозможностью проведения объективного расследования в период пандемии.

Управлением за 1-е полугодие 2020 г. за заключение картельного сговора на торгах привлечено к административной ответственности 74 хозяйствующих субъектов и должностных лиц. При этом за аналогичный период 2019 г. было привлечено 54 юридических и физических лиц.

Сумма взысканных Управлением штрафов за сговор на торгах составляет:

50 млн рублей за 1-е полугодие 2019 года;

70 млн рублей - 1-е полугодие 2020 года.

В качестве примера можно привести крупный картельный сговор, в том числе на торгах АО «Мосводоканал», на право выполнения работ, связанных со строительством и реконструкцией инженерных коммуникаций (водопроводных сетей). Картель был заключен между 4 хозяйствующими субъектами в ходе 428 торгов на общую сумму 10,1 млрд руб. (420 проведены АО «Мосводоканал», 20 - иными заказчиками).

Все участники указанного картеля в ходе рассмотрения дела признали нарушение антимонопольного законодательства.

Материалы указанного дела были направлены в ГУ МВД России по г. Москве для рассмотрения вопроса о наличии состава преступления

по части 2 статьи 178 УК РФ («Ограничение конкуренции»), предусматривающей лишение свободы для должностных лиц компаний-участников картеля на срок до шести лет.

Также Управлением в тесном взаимодействии с правоохранительными органами был раскрыт сговор между заказчиком ФГБУ «Канал имени Москвы» и участником его торгов при проведении открытого конкурса на выполнение работ по проектированию ситуационного центра обеспечения безопасности судоходства и контроля гидротехнических сооружений.

Административная ответственность за нарушение пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции в отношении признанных антимонопольным органом нарушивших лиц (хозяйствующих субъектов и их должностных лиц) предусмотрена частью 2 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее - КоАП РФ).

Согласно части 2 статьи 14.32 КоАП РФ заключение хозяйствующим субъектом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения, если такое соглашение приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах, либо заключение недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такое соглашение имеет своей целью либо приводит или может привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, либо участие в них - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от одной десятой до одной второй начальной стоимости предмета торгов, но не более одной двадцать пятой совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, и не менее ста тысяч рублей.

В свою очередь, должностные лица организаторов/заказчиков торгов, признанные нарушившими пункт 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, несут административную ответственность также в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 14.32 КоАП РФ, в частности, для должностных лиц установлен штраф в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификация на срок до трех лет.

Кроме того, согласно части 2 статьи 14.32 КоАП РФ за заключение хозяйствующим субъектом картельного соглашения для должностных лиц предусмотрено административное наказание в виде дисквалификации на срок до трех лет (но не менее 6 месяцев).

По всем делам о нарушении антимонопольного законодательства,

по результатам рассмотрения которых в действиях должностных лиц хозяйствующих субъектов - ответчиков по делу Управлением усматриваются возможные признаки нарушения статьи 178 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее - УК РФ), антимонопольный орган направляет материалы в правоохранительные органы в целях их дальнейшего рассмотрения в рамках компетенции.

Согласно части 1 статьи 178 УК РФ ограничение конкуренции путем заключения между хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), запрещенного

в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекло извлечение дохода в крупном размере, наказываются штрафом в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до одного года либо без такового.

В соответствии с частью 2 статьи 178 УК РФ деяния, указанные в части 1 статьи 178 УК РФ,

а) совершенные лицом с использованием своего служебного положения;

б) сопряженные с уничтожением или повреждением чужого имущества либо с угрозой его уничтожения или повреждения, при отсутствии признаков вымогательства;

в) причинившие особо крупный ущерб либо повлекшие извлечение дохода в особо крупном размере,

наказываются принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового либо лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет или без такового.

При этом деяния, предусмотренные частями 1,2 указанной статьи, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения, -

наказываются принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет.

Под доходом в крупном размере признается доход, сумма которого превышает пятьдесят миллионов рублей, доходом в особо крупном размере - двести пятьдесят миллионов рублей (примечание 1 к статье 178 УК РФ).

Согласно методическим рекомендациям, утвержденным приказом ФАС России от 08.08.2019 № 1073/19, под доходом понимается общая сумма денежных средств, полученная лицом, без вычета расходов (общая сумма контрактов, заключенных по результатам закупочных процедур, в ходе проведении которых антимонопольным органов установлено нарушение пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции).

В случае установления квалифицирующих признаков по статье 178 УК РФ, а именно: размера дохода, превышающего пятьдесят миллионов рублей, полученного хозяйствующими субъектами по результатам закупок, Московское УФАС России направляет решения по делам о нарушении пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции в УЭБиПК ГУ МВД России

по г. Москве.

В этом году в Управление поступила информация от правоохранительных органов о возбуждении УМВД России по Гатчинскому району Ленинградской области уголовного дела по части 2 статьи 178 УК РФ, предусматривающей лишение свободы на срок до 6 лет. В основу уголовного дела легло решение Управления в отношении хозяйствующих субъектов, возбужденное по признакам нарушения п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции на торгах, предметом которых являлась поставка посадочного материала для нужд ГБУ г. Москвы «ОЗЕЛЕНЕНИЕ».

Кроме того, совершение должностным лицом организатора/заказчика торгов действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, запрещается статьей 286 УК РФ.

Таким образом, действия должностных лиц, признанных нарушившими положения статьи 17 Закона о защите конкуренции, могут содержать признаки преступления, предусмотренного статьей 286 УК РФ.

Управлением в тесном взаимодействии с правоохранительными органами в текущем периоде был раскрыт сговор между заказчиком ФГБУ «Канал имени Москвы» и участником его торгов при проведении открытого конкурса на выполнение работ по проектированию ситуационного центра обеспечения безопасности судоходства и контроля гидротехнических сооружений.

Материалы по делу о сговоре на торгах ГБУ «Канал имени Москвы» легли в основу уголовного дела по статье 286 УК РФ («Превышение должностных полномочий»), возбужденного Московским следственным отделом на воздушном и водном транспорте Московского МСУТ СК России в отношении должностного лица ФГБУ «Канал имени Москвы». В случае признания должностного лица виновным в совершении преступления ему грозит, наказание в виде лишения свободы на срок до 4-х лет.

**IV.** Одним из ключевых направлений деятельности Московского УФАС России является **контроль за соблюдением антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на различных товарных рынках** таких, как рынки электрической энергии, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также транспорта.

В целях пресечения действий (бездействия) хозяйствующих субъектов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, Управлением за первое полугодие 2020 года выдано 14 предупреждений о прекращении злоупотребления доминирующим положением, что на четыре предупреждения больше, чем было выдано за первое полугодие 2019 года.

Необходимо отметить, что за исключением 3 предупреждений, находящихся в настоящее время в стадии исполнения, и 1 предупреждения, обжалуемого в суде, 10 предупреждений исполнены.

Так, Управлением были выявлены признаки отказа единой теплоснабжающей организации от заключения договора теплоснабжения и горячего водоснабжения, ввиду чего ей были выданы 2 предупреждения.

Во исполнение указанных предупреждений ПАО «МОЭК» были урегулированы отношения с управляющей организацией столичных многоквартирных домов в целях перехода граждан на «прямые» договоры по теплоснабжению и горячему водоснабжению.

В действиях другого монополиста, а именно гарантирующего поставщика электрической энергии АО «Мосэнергосбыт», по результатам проведения плановой выездной проверки были выявлены признаки навязывании дополнительных коммерческих услуг при энергоснабжении абонентов.

В частности, АО «Мосэнергосбыт» навязывало услуги сопровождения технологического присоединения, чем вводило потребителей в заблуждение о характере оказываемых обществом услуг, не информируя о посредничестве при взаимодействии с сетевыми организациями и по сути, подменяя их собой. При этом данные услуги в соответствии с законодательством об электроэнергетике относятся к исключительным полномочиям сетевых организаций, цены на которые подлежат государственному регулированию, размер которых в десятки раз ниже стоимости услуг АО «Мосэнергосбыт».

Так, гарантирующему поставщику было указано на необходимость принятия организационно-распорядительных мер, направленных на исключение навязывания абонентам дополнительных коммерческих услуг, в том числе необоснованных требований о поверке и замене приборов учета, а также об оплате услуг, которые должны оказываться на безвозмездной основе при оказании услуг по энергоснабжению объектов.

Данное предупреждение АО «Мосэнергосбыт» исполнено, энергетическим монополистом утверждены новые локальные акты, направленные на предотвращение навязывания дополнительных коммерческих услуг, в связи с чем дело о нарушении антимонопольного законодательства возбуждаться не будет.

В случае невозможности выдачи предупреждения об устранении признаков нарушения антимонопольного законодательства или их неисполнения Управлением возбуждаются дела о злоупотреблении хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением.

За первое полугодие 2020 года было вынесено 10 решений о нарушении статьи 10 Закона о защите конкуренции, что на 2 решения меньше по сравнению с первым полугодием 2019 года. В отношении электроэнергетических монополистов ПАО «МОЭСК» и АО «Мосэнергосбыт» было вынесено 8 решений. 1 решение было вынесено в отношении монополиста на рынке водоотведения ГУП «Мосводосток». 1 решение - в отношении транспортного монополиста - ОАО «РЖД».

Дело в отношении ОАО «РЖД» было возбуждено вследствие неисполнения транспортным монополистом ранее выданного предупреждения, в котором Управление предупреждало общество о прекращении навязывания своему контрагенту, использующему пути необщего пользования ОАО «РЖД» для транспортировки своих грузов, невыгодных условий о взимании ежесуточной платы за пользование ими.

Так, в рамках рассмотрения дела было установлено, что перевозчик включил в договор условие о взимании платы за пользование таких путей за каждые календарные сутки, даже в те дни, в которые услуга по подаче и уборке вагонов не оказывается.

В настоящее время тариф за использование путей необщего пользования ОАО «РЖД» не установлен, в связи с чем для расчетов с контрагентами используется самостоятельно определенная обществом единая среднесетевая ставка платы, которая взимается ежесуточно в отсутствие на то экономического обоснования.

Необходимо отметить, что в рамках рассмотрения дела Управлением был применен иной подход, нежели тот, который в настоящее время применяется арбитражными судами при рассмотрении гражданско-правовых споров между перевозчиком и контрагентами. Так, Управлением была оценена возможность взимания платы именно с экономической точки зрения.

По итогам рассмотрения дела было установлено, что действия ОАО «РЖД» по навязыванию контрагентам условия о взимании платы на ежесуточной основе без экономического обоснования и вне зависимости от объемов оказания услуг могут привести к ущемлению интересов контрагентов перевозчика.

Комиссия квалифицировала указанные действия как нарушение пункта 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, что повлечет за собой наложение оборотного штрафа.

Стоит отметить, что Управлением уже вынесен ряд постановлений о привлечении к административной ответственности по части 2 статьи 14.31 КоАП РФ за злоупотреблением доминирующим положением ОАО «РЖД» и АО «ФПК». Монополистам назначены оборотные штрафы исходя из размера их выручки в географических и продуктовых границах рынков, на которых были допущены соответствующие нарушения.

Не согласившись с определением административным органом указанных границ рынков общества обратились в суд.

Вместе с тем, проверяя правильность назначенных административным органом наказаний, суды подтвердили правомерность определенных Управлением географических и продуктовых границ рынков, на которых были совершены нарушения, а также правильность определения размеров оборотных штрафов, назначенных монополистам, указав на то, что границы рынка определяются не в рамках дела об административном правонарушении, а в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Кроме того, судами отмечено, что определение размера выручки, от которого следует исчислять размер административного штрафа, исходя из выручки за конкретную оказанную услугу не является нормативно обоснованным, поскольку, как следует из приведенной нормы статьи 14.31 КоАП РФ, размер административного штрафа рассчитывается на основании выручки, полученной на товарном рынке, на котором установлено нарушение, а не на основании выручки от оказания определенной услуги в рамках такого товарного рынка (если, конечно, такая услуга не образует самостоятельного товарного рынка, чего в рассматриваемых случаях установлено не было).

Учитывая изложенное, Управлению удалось сформировать судебную практику в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях по части 2 статьи 14.31 КоАП РФ, которая позволяет применять в отношении транспортных монополистов соразмерные нарушению штрафы, что в том числе способствует сокращению случаев нарушения антимонопольного законодательства.

Московским УФАС России также осуществляется работа в сфере осуществления контроля за обеспечением недискриминационного доступа к услугам по передаче ресурса и порядка подключения (технологического присоединения) к сетевой инфраструктуре, за нарушение которых предусмотрена ответственность по статье 9.21 КоАП РФ.

В первом полугодии 2020 года было вынесено 10 постановлений о нарушении статьи 9.21 КоАП РФ, что на 5 постановлений меньше по сравнению с первым полугодием 2019 года. Большинство нарушений как в 2019 году, так и в 2020 году было выявлено в рамках осуществления сетевыми организациями процедуры технологического присоединения к электрическим сетям.

На основании постановлений Московским УФАС России сетевым организациям были выданы представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Так, по факту выявления Управлением нарушения АО «ОЭК», выразившегося в не направлении в адрес заявителя в установленный Правилами технологического присоединения срок проекта договора об осуществлении технологического присоединения, было установлено, что совершению нарушения способствовало как пренебрежительное отношение общества к исполнению требований, установленных Правилами технологического присоединения, в части несоблюдения сроков по направлению в адрес заявителя проекта договора, так и ненадлежащая организация должностными лицами работы по выполнению данных требований.

По результатам рассмотрения указанного представления обществом были приняты организационно-правовые меры, направленные на неукоснительное соблюдение сроков направления проектов договоров об осуществлении технологического присоединения, а именно проведена разъяснительная работа с соответствующими структурными подразделениями, принят приказ об усилении контроля за сроками направления подобных договоров, внесены изменения в регламенты взаимодействия структурных подразделений.

Помимо всего вышеперечисленного, Управлением на основании поручения Правительства был осуществлен ежедневный мониторинг цен на медицинские маски в городе Москве.

Сотрудниками Московского УФАС России ежедневно анализировались цены на медицинские маски в аптеках, магазинах розничной торговли, а также в 4 крупнейших интернет-ресурсах, таких как ОЗОН, БЕРУ.РУ, Вайлдберриз, Аптекамос.ру.

Работа по мониторингу цен на медицинские маски способствовала выявлению и предупреждению нарушений в сфере недобросовестной конкуренции, а также своевременному выявлению аптечных сетей, реализующих медицинские маски, в целях предостережения от нарушений антимонопольного законодательства.