

УТВЕРЖДЕНО
Приказом Московского
областного УФАС России
от 25.02.2022 № 23

**Доклад о правоприменительной практике
Московского областного УФАС России
за 1 квартал 2022 года**

Москва

2022 год

Контроль в сфере закупок на территории Московской области

За отчетный период 2022 года Управлением рассмотрено более 230 обращений о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков, по результатам рассмотрения которых более 140 организаций включены в реестр недобросовестных поставщиков.

В 2022 году в Управлении рассмотрено более 500 жалоб, выдано более 150 предписаний.

При осуществлении закупок путем проведения открытых конкурентных способов заказчик формирует с использованием единой информационной системы, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении закупки, которое должно содержать в том числе следующие электронные документы: требования к содержанию, составу заявки на участие в закупке в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) и инструкцию по ее заполнению. При этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников закупки. Требования к содержанию, составу заявок на участие в закупке должны содержать исчерпывающий перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупки требованиям извещения.

Типовые нарушения.

Неверно выбран код позиции каталога товаров, работ, услуг (КТРУ).

Такая ошибка влечет за собой неправильное наименование объекта закупки и часто – указание излишних характеристик.

Комиссией Управления фиксируются нарушения в части проведения закупки без учета КТРУ и нарушение норм Закона о контрактной системе.

Управлением фиксируются нарушения в действиях заказчиков в части установления ненадлежащим образом дополнительных требований к участнику, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2021 № 2571 «О дополнительных требованиях к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также об информации и документах, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации», в соответствии с частью 6 статьи 31 Закона о контрактной системе.

Управлением фиксируются нарушения в действиях заказчиков в части установления требований к характеристикам размеров товаров.

Заказчик отклоняет заявки участников закупки за неправомерные расчеты, которые должен провести участник, в том числе такие как вычисление оснований, расчеты площади, расчеты сечений.

Такие действия неправомерны, так как значения, которые указывает участник закупки, должны соответствовать требованиям документации и, соответственно, потребностям заказчика. При этом участники закупки не должны проводить расчеты и математические вычисления.

Управление выявляет нарушения в действиях комиссий заказчиков в части неправомерного отклонения заявок на участия в закупках.

Заказчики в закупочной документации устанавливают требования к техническим характеристикам товаров, которые установлены в справочных разделах ГОСТ. При этом участнику представляется возможным указать иные характеристики, так как согласно ГОСТу они могут быть установлены по согласованию с производителем товара.

Таким образом, отклонение заявок участников закупок за несоответствие ГОСТам, по которым характеристики товара являются справочными, неправомерно и не соответствует положениям статьи 42 Закона о контрактной системе.

Управление выявляет нарушения в действиях заказчиков в части установления неправомерных требований к характеристикам поставляемых товаров.

Заказчики в закупочной документации устанавливают требования к техническим характеристикам товаров. При этом данные товары отсутствуют в сметных расчетах и в объемах работ и услуг, установленных в документах о закупках.

Следовательно, установление требований к товарам, отсутствующим в указанных документах, неправомерно и не соответствует положениям статьи 42 Закона о контрактной системе.

Управлением фиксируются нарушения в действиях заказчиков при проведении конкурсов в части установления ненадлежащего порядка оценки заявок.

Заказчики устанавливают критерий оценки заявок «Опыт участника по успешному оказанию услуг сопоставимого характера и объема». Устанавливается условие, что под сопоставимым характером понимается опыт оказания услуг исключительно образовательных организаций (учреждений).

Указанное условие о представлении опыта оказания услуг является неправомерным, так как у участников закупки отсутствует возможность предоставления успешно исполненных контрактов на оказание услуг иных организаций, что может подтвердить высокий уровень квалификации участников закупки, что ограничивает количество участников закупки и противоречит Закону о контрактной системе.

Управление планирует продолжить профилактические меры в части недопущения нарушений Закона о контрактной системе.

Для устранения препятствий, расширения круга участников Управлением планируется унифицировать формы документов, применяемых заказчиками на территории Московской области при проведении закупок на

выполнение работ по благоустройству, на оказание услуг по техническому обслуживанию и на поставку продуктов питания.

За текущий период 2022 года Управлением возбуждено 57 дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. По итогам рассмотрения выдано более 45 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму более 1,1 млн рублей.

Пресечение злоупотреблений доминирующим положением на территории Московской области и антимонопольный контроль в сфере электроэнергетики

Понятие доминирующего положения дано в Федеральном законе от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

Доминирующее положение создает предпосылки для монополизации рынка.

Основные признаки доминирующего положения:

1. Возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на товарном рынке.

2. Возможность устранять с товарного рынка других хозяйствующих субъектов.

3. Возможность затруднять доступ на товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

Статьей 10 Закона о защите конкуренции введен запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением, результатом которого могут являться ограничение, устранение конкуренции, ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Злоупотребление может выражаться как в действии, так и в бездействии.

Основные виды злоупотреблений доминирующим положением перечислены в статье 10 Закона о защите конкуренции.

Наиболее распространенными из них являются:

1. Установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара;

2. Изъятие товара из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара;
3. Навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора;
4. Экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара;
5. Экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями;
6. Экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено федеральным законом;
7. Установление финансовой организацией необоснованно высокой или необоснованно низкой цены финансовой услуги;
8. Создание дискриминационных условий;
9. Создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам;
10. Нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования;
11. Манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности).

Важно отметить, что данный список нарушений не является исчерпывающим, и в качестве злоупотребления доминирующим положением антимонопольный орган может рассмотреть и иные действия хозяйствующих субъектов.

В общем объеме нарушений антимонопольного законодательства, совершенных хозяйствующими субъектами, злоупотребление доминирующим положением занимает одну из лидирующих позиций.

Ответственность за злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением предусмотрена статьей 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

Так, совершение занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом, за исключением субъекта естественной монополии, действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, если такие действия приводят или могут привести к ущемлению интересов других лиц и при этом результатом таких действий не является и не может являться недопущение, ограничение или устранение конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных статьей 9.21 КоАП, влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 15 тыс. рублей до 20 тыс. рублей;
- на юридических лиц – от 300 тыс. рублей до 1 млн рублей.

Если аналогичное правонарушение совершено субъектом естественной монополии, то это влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 20 тыс. рублей до 50 тыс. рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет;

- на юридических лиц – от одной сотой до пятнадцати сотых размера суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение и не менее 100 тыс. рублей.

Говоря о пресечении антимонопольным органом злоупотреблений доминирующим положением, нельзя не отметить те существенные изменения, которые были внесены в статью 10 Закона о защите конкуренции и вступили в силу в 2016 году.

С момента вступления в силу новой редакции статьи 10 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган не вправе рассматривать заявления физических лиц о нарушении антимонопольного законодательства доминирующим хозяйствующим субъектом, путем ущемления интересов, не связанных с предпринимательской деятельностью, или не связанных с ущемлением интересов неограниченного круга потребителей.

Поэтому заявления о нарушении прав потребителей – конкретных физических лиц (граждан) в срок, установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», перенаправляются в органы государственной власти, к компетенции которых относится решение поставленных в обращениях вопросов (это могут быть Роспотребнадзор, Государственная жилищная инспекция, Центральный банк и др.).

Но есть случаи, когда жалобы конкретных граждан на злоупотребление доминирующим положением рассматриваются антимонопольным органом.

Это жалобы, связанные с нарушением Правил подключения (технологического присоединения) к электрическим, газораспределительным сетям, сетям теплоснабжения, сетям водоснабжения и водоотведения (далее – Правила подключения (технологического присоединения)).

Жалобы о нарушении Правил подключения (технологического присоединения) рассматриваются антимонопольным органом в порядке, предусмотренном КоАП.

Ответственность за нарушение Правил подключения (технологического присоединения) предусмотрена статьей 9.21 КоАП.

В соответствии с частью 1 статьи 9.21 КоАП, нарушение субъектом естественной монополии Правил подключения (технологического присоединения) к соответствующим сетям – влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от 10 тыс. рублей до 40 тыс. рублей;
- на юридических лиц – от 100 тыс. рублей до 500 тыс. рублей.

Частью 2 статьи 9.21 КоАП, за повторное совершение данного административного правонарушения предусмотрен штраф:

- на должностных лиц в размере от 40 тыс. рублей до 50 тыс. рублей либо дисквалификация на срок до трех лет;

- на юридических лиц – от 600 тыс. рублей до 1 млн рублей.

В случае повторного совершения административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 9.21 КоАП, может устанавливаться и применяться, как уже было сказано, административное наказание в виде дисквалификации.

Данное наказание заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, а также входить в совет директоров и осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом.

Наиболее распространенными нарушениями у электросетевых компаний Московской области являются:

1. Нарушение сроков выполнения мероприятий по технологическому присоединению составляет 97 % от всех выявленных нарушений;

2. Необоснованный отказ от заключения договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям составляет 2 % от всех выявленных нарушений.

3. Включение в договор об осуществлении технологического присоединения, условий и обязательств, не предусмотренных Правилами технологического присоединения составляет 1% от всех выявленных нарушений;

За истекший период 2022 года в адрес Московского областного УФАС России от юридических лиц и граждан, поступило 73 обращения с жалобами на действия хозяйствующих субъектов в части нарушения Правил подключения (технологического присоединения) к соответствующим сетям.

По результатам рассмотрения поступивших материалов Московским областным УФАС России в отношении хозяйствующих субъектов и их должностных лиц вынесено 9 постановлений о наложении штрафов на общую сумму более 3 млн рублей и 3 представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Контроль органов власти

За отчетный период 2022 года в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции поступило 83 жалобы. Из них 27,7% – на торги по продаже имущества должника, 38,5% – на торги по реализации арестованного имущества, 14,4% – на торги на право заключения договора аренды земельного участка, 6,2% – на конкурсы по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами, 4,8% – на торги по продаже государственного и муниципального имущества, 3,6% – на торги на право заключения договора аренды государственного и муниципального имущества, 4,8% – на иные торги.

В стадии исполнения находится 7 предупреждений, 5 из которых – о проведении конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами (признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

На рассмотрении находится 7 дел о нарушении антимонопольного законодательства. Из них: по статье 17 Закона о защите конкуренции – 2 дела; по статье 15 Закона о защите конкуренции – 4 дела; по статье 16 Закона о защите конкуренции – 1 дело.

Возбуждено 51 дело об административных правонарушениях. Вынесено 41 постановление о назначении административного наказания. Наложено штрафов на сумму более 785 тыс. рублей. Оплачено штрафов на общую сумму 165 тыс. рублей.

В целом, большинство нарушений антимонопольного законодательства, как по делам о нарушении антимонопольного законодательства, так и по жалобам, поданным в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, связаны с рынком управления многоквартирными домами и выражаются в следующем.

Нарушения при проведении конкурсов по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом.

Проблемы, как правило, возникают на этапе рассмотрения заявок и их неправомерного отклонения. В практике также встречаются случаи нарушения единообразия подходов к рассмотрению заявок.

Все подобные нарушения фиксируются, выдаются предписания об их устранении.

Непроведение конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом после ввода его в эксплуатацию.

Жилищным кодексом Российской Федерации установлена обязанность органа местного самоуправления при вводе многоквартирных домов в эксплуатацию провести соответствующие конкурсы. Однако, на практике отдельные муниципальные образования торги не проводят, что приводит к тому, что дома управляются назначенными застройщиком хозяйствующими субъектами.

Причинами задержек в проведении конкурсов указывается отсутствие технической документации на многоквартирный дом, что, по мнению органа местного самоуправления, лишает его возможности сформировать конкурсную документацию.

Вместе с тем, все обязательные к указанию в конкурсной документации данные могут быть получены органом местного самоуправления как от органов строительного контроля, так и путем самостоятельного ознакомления с многоквартирным домом (например, количество окон, лестничных пролетов и т.п.).

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21.12.2018 № 1616 «Об утверждении Правил определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого

собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Правила) установлен порядок и условия определения управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений не выбран способ управления таким домом в порядке, установленном Жилищным кодексом Российской Федерации, или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация.

Таким образом, назначение временной управляющей организации возможно в строго определенных законом случаях.

Нарушение установленного Правилами порядка содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства и в отношении всех установленных случаев выдаются предупреждения о прекращении действий (бездействия), в которых содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Нарушения при распоряжении земельными участками для коммерческого строительства.

Общий порядок распоряжения земельными участками для строительства определен Земельным кодексом Российской Федерации, в том числе указанным кодексом определены случаи, при которых возможно продление срока аренды земельного участка по ранее заключенному договору.

При этом иногда встречаются вольные трактовки указанных норм органами местного самоуправления при принятии решения о продлении срока аренды земельного участка.

Указанные проблемы могут быть решены повышением правовой грамотности и изучением практики антимонопольных органов по соответствующему вопросу.

Контроль за рекламной деятельностью

В отчетном периоде 2022 года надзор в сфере рекламной деятельности осуществлялся путем рассмотрения обращений юридических, физических, мониторинга рекламы в средствах массовой информации, мониторинга наружной рекламы.

Значительная работа была проведена по выявлению и пресечению нарушений Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон о рекламе) при распространении рекламы по сетям электросвязи без получения предварительного согласия абонента на ее получение, а также рекламы, в которой отсутствует часть существенной информации о рекламируемом товаре, об условиях его приобретения или использования, если при этом искажается смысл информации и вводятся в заблуждение потребители рекламы.

В 2022 году в Московское областное УФАС России на рассмотрение поступило более 90 обращений, указывающих на признаки нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Как следует из анализа поступающих обращений о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, наибольшее количество нарушений приходится на статью 18 Закона о рекламе при распространении рекламы по сетям электросвязи без предварительного согласия абонента.

По результатам рассмотрения обращений в текущем периоде возбуждено 29 дел (3 дела, рассматриваемых в рамках Закона о рекламе, и 26 дел, рассматриваемых в рамках КоАП).

В отчетном периоде 2022 года Управлением вынесено 9 решений о наличии нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе по делам, возбужденным в предыдущем периоде.

Вынесено более 30 постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе.

Общая сумма штрафов составляет более 3,9 млн рублей. Сумма штрафов, уплаченных в бюджет за указанный период, составляет более 1,3 млн рублей. Оставшиеся постановления обжалуются или находятся в стадии исполнения.

За отчетный период Управлением выдано 9 предупреждений по признакам нарушения антимонопольного законодательства при установке и эксплуатации рекламных конструкций о необходимости принять меры, направленные на демонтаж 216 рекламных конструкций. В рамках исполнения указанных предупреждений часть рекламных конструкций демонтирована. Остальные находятся в стадии исполнения.

В целях выявления и пресечения рекламы финансовых услуг, вводящей потребителей в заблуждение относительно условий приобретения товара (природы сделки), Управлением на постоянной основе проводится мониторинг указанной рекламы.

В соответствии с поручением Федеральной антимонопольной службы Управление проводит мониторинг на предмет выявления рекламы табака, табачной продукции, табачных изделий, никотинсодержащей продукции, курительных принадлежностей, в том числе трубок, сигаретной бумаги, зажигалок, а также устройств для потребления никотинсодержащей продукции, кальянов.

Контроль в области недобросовестной конкуренции

В рамках выявления и пресечения фактов недобросовестной конкуренции за истекший период 2022 года в Московское областное УФАС России поступило более 20 заявлений о нарушении статей 14.1-14.8 Закона о защите конкуренции.

Как следует из анализа поступающих обращений в отчетном периоде 2022 года, наибольшее количество нарушений приходится на статью 14.2 Закона о защите конкуренции, предусматривающую запрет на недобросовестную конкуренцию путем введения в заблуждение.

По результатам рассмотрения поступивших обращений за указанный период 2022 года было выдано 2 предупреждения о прекращении действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, и возбуждено 2 дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

В отчетном периоде 2022 года Управлением вынесено 6 решений о наличии нарушения антимонопольного законодательства по делам, возбужденным в предыдущем периоде.

Общее количество вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства – 10 на общую сумму более 1 млн рублей. Сумма штрафов, уплаченных в бюджет за указанный период, составляет более 24 млн рублей.

Контроль за торговой деятельностью

В целях контроля за ценами на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров Управлением продолжается еженедельный мониторинг цен на сахар-песок и масло подсолнечное, устанавливаемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность посредством организации торговой сети на территории Московской области.

Кроме того, усилен контроль за ценовой ситуацией на рынках оптовой и розничной продажи социально значимых продовольственных товаров, плодоовощной продукции, в том числе в части возможного необоснованного повышения цен, злоупотребления доминирующим положением на указанных рынках, либо наличия иных запрещенных антимонопольным законодательством действий.

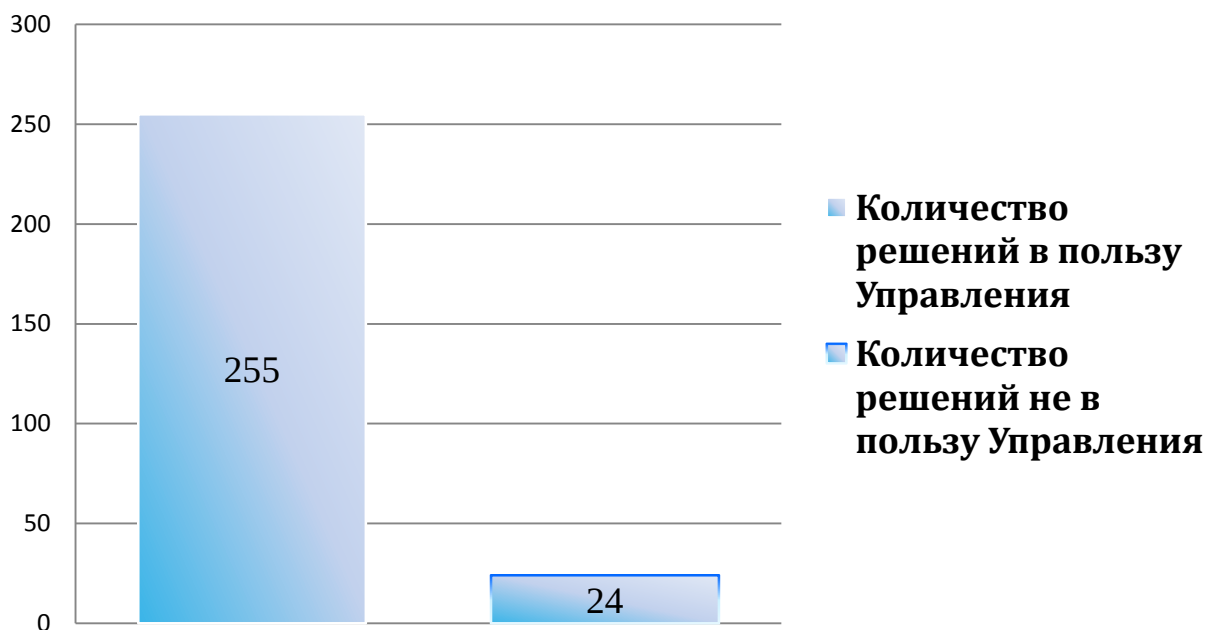
По поручению руководителя ФАС России Управлением проводится анализ обоснованности стоимости проведения лабораторных исследований на наличие возбудителя новой коронавирусной инфекции (COVID-19) методом полимеразной цепной реакции в лабораториях медицинских организаций, включая частные медицинские организации, а также анализ экономической обоснованности цен на указанные услуги. Кроме того, Управлением осуществляется еженедельный мониторинг цен на тест-системы на наличие COVID-19 в аптечных организациях Московской области.

Также, усилен контроль на рынках автомобильных бензинов, дизельного топлива и сжиженного углеводородного газа. Управлением ежедневно осуществляется мониторинг цен на нефтепродукты, также Управлением еженедельно осуществляется фиксация цен на автомобильное топливо на автозаправочных станциях Московской области. Совместно с Министерством

энергетики Московской области и УФНС России по Московской области создан временный оперативный штаб по мониторингу и принятию мер на рынке нефтепродуктов.

Анализ практики обжалования решений, действий (бездействия) Московского областного УФАС России за отчетный период 2022 года

За отчетный период 2022 года в пользу Управления было вынесено 255 судебных решений. Отрицательных решений – 24 (9,4%).



Большинство заявлений в суд об обжаловании решений Управления направлено на отмену решений по обжалованию закупок. Достаточно большая доля заявлений об обжаловании постановлений, приходится на постановления, вынесенные на основании нарушений юридическими лицами Закона о защите конкуренции.

Закупки (Федеральные законы № 44-ФЗ и № 223-ФЗ)	Антимонополь ные дела (Федеральный закон № 135- ФЗ)	Дела о рекламе (Федеральный закон №-38)	Постановления о привлечении к административной ответственности	
			135-ФЗ	38-ФЗ
220	39	8	48	30

В отчетном периоде 2022 года отсутствуют решения судов, которые влияют на текущую практику контрольно-надзорной деятельности Московского областного УФАС России.

Судебные решения, которыми отменялись решения Московского областного УФАС России, выносились в связи с различием в оценке рассмотренных обстоятельств.