

**ДОКЛАД**

**Липецкого УФАС России**

**к публичным обсуждениям правоприменительной практики,**

**в том числе по применению антимонопольного законодательства в отношении органов власти**

*26.03.2020*

Данный доклад подготовлен в рамках реализации пунктов 2 и 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» для информирования хозяйствующих субъектов и органов государственной власти в целях соблюдения ими обязательных требований антимонопольного законодательства, с руководством по соблюдению обязательных требований, дающим разъяснение какое поведение является правомерным.

***1)******Итоги работы Липецкого УФАС России за 2019 год***

В отчетном году в Липецкое УФАС России поступило 1737 (в 2018 – 1277) заявлений (обращений, информации, свидетельствующей о признаках нарушения законодательства, контролируемого антимонопольными органами) вынесен 1821 акт (в 2018 – 1291) реагирования на выявленные нарушения.

**Выявление нарушений антимонопольного законодательства**

Продолжается снижение количества возбуждаемых антимонопольными органами дел о нарушении антимонопольного законодательства. Сохраняется акцент на пресечение нарушений со стороны органов государственной власти и занимающих доминирующее положение хозяйствующих субъектов. Набирает объемы работа по борьбе с картелями.

Количество рассматриваемых дел и выполненных предупреждений по признакам злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением продолжает сокращаться. Это связано с определенными в Законе о защите конкуренции условиями признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта: с 2016 года существенно сократился перечень условий признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, установленные статьей 5 Закона о защите конкуренции.

Так, за отчетный период возбуждено и рассмотрено 8 дел, из них 4 дела прекращено в связи с отсутствием факта нарушения,

Выдано 4 предписания, из них 2 – в стадии исполнения

(В 2018 году возбуждено и рассмотрено 11 дел, из них 3 дела прекращено в связи с отсутствием факта нарушения, выдано 6 предписаний).

Виды нарушений, отнесенных к прочим нарушениям – 4:

За рассматриваемый отчётный период возбуждено 2 дела за необоснованное прекращение или сокращение производства товара; 1 дело за нарушение порядка ценообразования.

Принято решений о наличии правонарушений без выдачи предупреждения 1; выдано предписаний 3, отнесенных к прочим нарушениям, (в стадии исполнения - 3).

В 2018 году выдано 2 предупреждения по признакам нарушения п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции и п. 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, которые исполнены в установленный срок.

Таким образом, в отчетном периоде выявлено и пресечено 4 нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции (в 2018 – 10 нарушений).

**Результаты государственного контроля за экономической концентрацией**

За отчетный период рассмотрено 3 ходатайства. В 2018 году - 7 ходатайств.

Ходатайства не отклонялись, предписания не выдавались.

Основные причины удовлетворения ходатайств – совершение заявленных сделок не приведет к ограничению конкуренции на товарных рынках, т.к. в основном приобретатель и продавец работают на различных товарных рынках, кроме того сделки связаны с перераспределением имущества внутри группы лиц.

**Результаты использования предупреждений.**

При осуществлении государственного контроля (надзора) Липецкое УФАС России активно используют институты предупреждений.

Количество выдаваемых предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства снижается.

Выполнение предупреждений в 2019 г. сохранилось почти на одном уровне с 2018 г. и позволяет своевременно предотвращать действия, которые могут быть признаны нарушением по итогам рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Процент исполнения выданных предупреждений остается примерно  
на одном уровне на протяжении всего анализируемого периода.

Так, в 2018 году выдано 27 предупреждений, 13 из которых выполнено в установленный срок. В 2019 году выдано 24 предупреждения, 15 исполнено в установленный срок.

При этом необходимо отметить высокую эффективность инструмента предупреждения, позволяющего предотвратить нарушение обязательных требований законодательства.

**Результаты контроля за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями.**

**Соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов**

Липецкое УФАС России активно проводит работу по выявлению и пресечению картелей. Наблюдается рост дел, возбужденных по признакам нарушения запрета на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов, установленного статьей 11 Закона о защите конкуренции, и количества выявленных по таким делам нарушений. Повышение количества возбужденных дел по признакам нарушения статьи 11 Закона о защите конкуренции свидетельствует о систематическом совершенствовании антимонопольными органами правоприменительной практики и методов борьбы с картелями.

В 2018 году было возбуждено 7 дел о нарушении пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции. При этом, 5 дел, возбужденных по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, были возбуждены в результате самостоятельного выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства. В 2019 году было возбуждено 3 дела о нарушении указанного запрета, принято решений о наличии нарушения – 5 (с учетом переходящих с предыдущего периода). Все рассмотренные антиконкурентные соглашения реализовались в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд.

Картели были выявлены на рынках:

1. поставки медицинского оборудования для нужд медицинских учреждений здравоохранения Липецкой области в 2017-2018гг.
2. теплоснабжения зданий, охраны зданий
3. поставки изделий медицинского назначения и расходных материалов, используемых в медицине, для нужд медицинских учреждений системы здравоохранения Российской Федерации в 2016-2018гг.
4. выполнения работ по рекультивации земель и выполнения работ по расчистке пруда
5. выполнения работ по ремонту зданий, помещений, благоустройству территорий для государственных (муниципальных) заказчиков в 2018 году.

Кроме того, с учетом регулярно выявляемой в рамках расследования дел о картелях схемы поведения его участников – отказа от конкурентной борьбы в пользу заранее определенного в качестве победителя аукциона лица, результатом реализации которой является поддержание цены на торгах, проводимых для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, при установлении НМЦК заказчиками на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, рекомендуется исключить направление запросов о предоставлении ценовой информации поставщикам (подрядчикам, исполнителям), обладающим опытом поставок соответствующих товаров, работ, услуг, и одновременно являющихся ответчиками по соответствующим антимонопольным делам по картелям, информацию о которых можно получить на официальном сайте управления в сети интернет.

## Применение статьи 178 Уголовного кодекса Российской Федерации

Согласно действующей редакции статьи 178 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) уголовная ответственность наступает за 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.

При этом доходом в крупном размере в настоящей статье признается доход, сумма которого превышает пятьдесят миллионов рублей, а доходом в особо крупном размере - двести пятьдесят миллионов рублей.

В соответствии с пунктом 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 г. №23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем» под доходом следует понимать выручку от реализации товаров (работ, услуг) за период осуществления предпринимательской деятельности без вычета произведённых лицом расходов.

Антиконкурентная деятельность картеля, направленная против добросовестной конкуренции, запрещена законодательством РФ и является по своей сути, видом незаконной предпринимательской деятельности.

В соответствии с п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 г. №23, при исчислении размера дохода, полученного организованной группой лиц, следует исходить из общей суммы дохода, извлечённого всеми её участниками.

По оценке антимонопольного органа, при реализации картельных соглашений, установленных решениями, вынесенными в 2019 году в 2 из 5 случаях общий доход ответчиков в результате заключения контрактов, составил более пятидесяти миллионов рублей, в чем усматриваются признаки преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ. Управление МВД России по Липецкой области по информации управления возбуждено 1 дело, по 1 обращению в возбуждении дела отказано.

В отчетном периоде при прокуратуре Липецкой области был проведен семинар-совещание с участием представителя ФАС России по практике выявления и доказывания сговоров, ответственность за участие в которых предусмотрена статьей 178 УК РФ.

**Результаты контроля за соблюдением органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства**

**а) Пресечение ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления**

Динамика практики пресечения ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления аналогично динамике практики пресечения недобросовестной конкуренции демонстрирует эффективность применения института предупреждения.

Помимо рынка оказания услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам регулярных перевозок нарушения антимонопольного законодательства в деятельности органов власти выявлялись на следующих товарных рынках.

Рынок ритуальных услуг - совмещение функций органа местного самоуправления с функциями хозяйствующего субъекта при организации деятельности МБУ «Ритуальные услуги г. Липецка», наделенной Постановлением главы города Липецка от 13.03.2013 №623 статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, путем наличия в его Уставе положений, в соответствии с которыми МБУ «Ритуальные услуги г. Липецка» имеет возможность осуществлять деятельность в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, а также в предпринимательской деятельности.

Рынок ритуальных услуг также включен в перечень мероприятий по содействию развитию конкуренции в Липецкой области на 2019 - 2021 годы, одним из которых является включение в муниципальные программы мероприятий по реорганизации муниципальных унитарных предприятий и муниципальных бюджетных учреждений, оказывающих услуги в сфере ритуальных услуг, в муниципальные казенные учреждения.

Представляется целесообразным доведение до сведения органов местного самоуправления информации о необходимости обеспечения свободного доступа на рынок ритуальных услуг Липецкой области для организаций частной формы собственности и прекращения препятствования их деятельности в указанной сфере, в том числе путем предотвращения конфликта интересов работников учреждений, выполняющих функции органа местного самоуправления.

Рынок наружной рекламы – бездействие администрации Липецкого муниципального района путем не проведения торгов на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций при наличии соответствующих обращений хозяйствующих субъектов, результатом которого является необеспечение доступа хозяйствующим субъектам на рынок оказания услуг по распространению наружной рекламы и может являться ограничение конкуренции на указанном товарном рынке.

Представляется целесообразным доведение до сведения органов местного самоуправления информации о необходимости обеспечения свободного доступа на рынок наружной рекламы Липецкой области для организаций частной формы собственности путем как рассмотрения их обращений о включении новых мест в схемы размещения наружной рекламы муниципальных образований, так и проведения торгов на право заключения соответствующих договоров в отношении таких мест.

Кроме того, достаточно острой остается поднятая управлением ранее проблематика, связанная с работой уполномоченного органа в сфере наружной рекламы Липецкой области, в части порядка взаимодействия по поводу проведения торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельных участках, на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в государственной собственности Липецкой области, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена на территории городского округа город Липецк и их не проведения.

Рынок оборота земель сельскохозяйственного назначения - решением от 29.06.2016 был признан факт нарушения администрацией сельского поселения Борисовский сельсовет Добровского муниципального района Липецкой области выразившегося в неисполнении требований Земельного кодекса Российской Федерации по опубликованию извещения о предоставлении крестьянским (фермерским) хозяйствам, для осуществления их деятельности, земельного участка 851,7 га на официальном сайте <http://torgi.gov.ru>, что могло привести к ограничению количества участников, претендующих на данный земельный участок и, как следствие, нарушению антимонопольного законодательства.

Арбитражным судом Липецкой области в настоящий момент рассматривается исковое заявление управления о понуждении исполнения предписания, поданное после многократного привлечения должностного лица органа местного самоуправления к административной ответственности за указанное бездействие.

В действиях администрации Чаплыгинского муниципального района Липецкой области установлено наличие признаков нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в отказе ИП Демидову П.В. в рассмотрении документов на предоставление в аренду земельных участков, а также в не проведении аукциона в соответствии со ст. 39.18 ЗК РФ. Предупреждение по указанным обстоятельствам органом не исполнено, возбуждено дело, которое находится в стадии рассмотрения.

Заявитель получил отказ в рассмотрении документов, так как в соответствии с п. 8 ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ от 24.07.2002 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» отсутствуют сведения о том, что заявитель является участником программы государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельским хозяйством деятельности.

Исходя из общих принципов земельного законодательства и содержания абз. 2 п. 8 ст. 10 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения и ст. 39.18 ЗК РФ, возможность предоставления земельного участка без проведения торгов связана с отсутствием заявлений от иных заинтересованных лиц о предоставлении данного земельного участка.

В связи с тем, что в администрацию поступило два заявления о предоставлении в аренду вышеуказанных земельных участков земельный участок должен быть предоставлен в порядке, установленном статьей 39.18 ЗК РФ.

Отдельные отрасли сельского хозяйства также включены в перечень мероприятий по содействию развитию конкуренции в Липецкой области на 2019 - 2021 годы

Представляется целесообразным доведение до сведения органов местного самоуправления информации о необходимости обеспечения свободного доступа к рынку путем неукоснительного соблюдения процедур предоставления права пользования столь востребованным недвижимым имуществом, что с одной стороны позволит способствовать развитию рынка, а с другой стороны, обеспечивать соответствующее пополнение бюджетов муниципальных образований через неналоговые поступления в виде арендной платы.

**б) Контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам**

В 2018 году по итогам рассмотрения заявлений о даче согласия на  предоставление преференций решение о даче согласия на предоставление преференций было принято в отношении 52 % общего количества рассмотренных заявлений; решение о даче согласия и введении ограничения было принято в отношении 27 % заявлений; по 13 % заявлений отказано в  предоставлении преференции; в отношении остальных заявлений согласие не потребовалось.

Результаты рассмотрения заявлений о предоставлении преференций в 2019 г.

**Результаты контроля за соблюдением антимонопольных требований к торгам, запросу котировок цен на товары (статья 17 Закона о защите конкуренции).**

В отчетном периоде рассмотрено 1 дело о нарушении статьи 17 Закона о защите конкуренции из 2 объединенных в рассмотрении и возбужденных в предыдущий период, в результате рассмотрения которого установлено нарушение, предписания не выдавались

В 2018 году установлено 2 нарушения указанного запрета, предписания не выдавались.

*Снижение количества нарушений со стороны органов власти*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2014 год** | | **2015 год** | | **2016 год** | | **2017 год** | | **2018 год** | | **2019 год** | |
| **кол-во** | **доля %** | **кол-во** | **доля %** | **кол-во** | **доля %** | **кол-во** | **доля %** | **кол-во** | **доля %** | **кол-во** | **доля %** |
| **Всего принято решений о наличии нарушений: в т.ч. по статьям** | **67** | **100** | **74** | **100** | **26** | **100** | **10** | **100** | **7** | **100** | **3** | **100** |
| **ст. 15** | **39** | **58,3** | **26** | **35,1** | **1** | **3,8** | **2** | **20,0** | **1** | **14,3** | **3** | **100** |
| **ст. 16** | **5** | **7,5** | **3** | **4,1** | **0** | **0** | **4** | **40,0** | **4** | **57,1** | **0** | **0** |
| **ст. 17** | **12** | **17,9** | **17** | **23,0** | **9** | **34,7** | **2** | **20,0** | **2** | **28,6** | **0** | **0** |
| **ст. 17.1** | **11** | **16,4** | **28** | **37,8** | **16** | **61,5** | **2** | **20,0** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| **Предписания** | **52** |  | **41** |  | **3** |  | **3** |  | **1** |  | **3** |  |
| **Предупрежде-ния по ст. 15** | **0** |  | **0** |  | **51** |  | **26** |  | **10** |  | **8** |  |
| **ВСЕГО** | **67** |  | **74** |  | **77** |  | **36** |  | **17** |  | **11** |  |

Снижение количества нарушений со стороны органов власти стало возможным в результате слаженной работы управления, уполномоченного органа по содействию развитию конкуренции в регионе и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления Липецкой области, проводимой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», по разработке и принятию нормативных актов по созданию и организации антимонопольного комплаенса, а также выполнению соответствующих мероприятий, в целях сокращения количества нарушений со стороны органов власти к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом.

**Результаты контроля за соблюдением антимонопольных требований законодательства о торговле**

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области после опубликования на официальном сайте Территориального органа Федеральной службы государственной статистики Липецкой областиинформации об объёме всех продовольственных товаров, реализованных за 2018 финансовый годпо муниципальным районам и городским округам Липецкой области, была запрошена необходимая информация от хозяйствующих субъектов, которым на законном основании принадлежат торговые объекты, образующие торговую сеть, либо торговые объекты которых используются под единым коммерческим обозначением или иным средством индивидуализации, осуществляющих деятельность на территории региона.

В результате анализа представленной информации установлено, что доля объёма всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год хозяйствующим субъектом, осуществляющим розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети «Пятёрочка», в Липецкой области снизилась с 15% до 8,6%.

В частности в границах Долгоруковского муниципального района произошло снижение с 25,9% до 9,6%, в границах Хлевенского муниципального района – с 27,3% до 20,6%.

Вместе с тем, в Данковском, Елецком, Хлевенском муниципальных районах доля торговой сети «Пятёрочка» составила двадцать процентов объёма всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий 2018 финансовый год.

До органов местного самоуправления указанных муниципальных районов доведена соответствующая информация о необходимости осуществления более тщательного учёта приобретения в границах соответствующих административно-территориальных образований дополнительных площадей торговых объектов для осуществления деятельности торговой сети «Пятёрочка» по любым основаниям, в том числе в результате введения в эксплуатацию торговых объектов, участия в торгах, проводимых в целях их приобретения.

Вместе с тем федеральные сети не являются единственным способом сбыта продукции, конкуренцию им могут составить иные формы торговли. В связи с чем актуальными остаются мероприятия по развитию торговли, в том числе в отношении малоформатной формы

Такими мероприятиями могут быть обучающие программы для руководителей бизнесов, анализ существующих рыночных ниш; поддержки идеи закупочных союзов, а также в переговорном процессе с крупными сетями, относительно квот на региональную продукцию; дополнительные программы по поддержке малого бизнеса, в том числе в части предоставления льгот по арендной плате за пользование муниципальным имуществом; совместные программы по повышению стандартов и конкурентоспособности местной продукции. Кроме того, облегчить доступ производителей в крупные сети может строительство логистических центров, поскольку такие сети могут оперировать объемами от 50 магазинов и более, а значит заинтересованы в крупных объемах продукции. К тому же, на руку местным производителям играет развитие собственных каналов сбыта (к примеру, ярмарки выходного дня), при этом федеральные сети можно рассматривать как возможность вывести свой бренд в другие регионы.

**Контроль в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2018 год | | | 2019 год | | |
| Субъект РФ | Муниципальный заказчик | **Всего** | Субъект РФ | Муниципальный заказчик | **Всего** |
| Поступило жалоб | 171 | 206 | **377** | 275 | 209 | **484** |
| Возвращено | 25 | 19 | **44** | 46 | 22 | **68** |
| Отозвано заявителями | 25 | 19 | **44** | 16 | 20 | **36** |
| Признано необоснованными | 92 | 114 | **206** | 92 | 103 | **195** |
| Признано обоснованными (в том числе частично обоснованными) | 29 | 54 | **83** | 121 | 64 | **185** |
| Выдано предписаний по итогам рассмотрения жалоб | 31 | 53 | **84** | 96 | 48 | **144** |
| Осуществлено внеплановых проверок | 22 | 8 | **30** | 55 | 58 | **113** |
| Выдано предписаний по итогам проведения внеплановых проверок | 12 | 3 | **15** | 42 | 18 | **60** |
| Количество закупок с нарушениями, выявленными в результате рассмотрения жалоб и проведения внеплановых проверок | 58 | 79 | **137** | 190 | 112 | **302** |
| Выявлено нарушений (всего), в том числе: | 76 | 95 | **171** | 193 | 125 | **318** |
| нарушения в части размещения информации в единой информационной системе | 11 | 8 | **19** | 27 | 12 | **39** |
| нарушения порядка выбора способа определения поставщика (подрядчика исполнителя) |  |  |  |  |  |  |
| нарушения порядка отбора участников закупок | 15 | 21 | **36** | 20 | 9 | **29** |
| нарушения в части установления требований в документации о закупках, влекущие ограничение количества участников закупок | 1 |  | **1** |  |  |  |
| нарушения порядка заключения контракта или неправомерное изменение его условий, а также заключение контракта с нарушением объявленных условий закупок | 7 | 2 | **9** | 4 |  | **4** |
| иные нарушения | 42 | 64 | **106** | 142 | 104 | **246** |

В связи с увеличением в 2019 году количества обоснованных жалоб и выявляемых нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, полагаем необходимым усиление контроля за действиями заказчиков при осуществлении закупок для обеспечения государственным и муниципальных нужд со стороны контрольных органов регионального и муниципального уровней, а также рассмотрение вопроса о создании и поощрении развития уполномоченных органов для осуществления закупок.

Динамика рассмотрения дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства о контрактной системе:

Приведенные выше данные свидетельствуют о том, что количество дел об административных правонарушениях, возбуждаемых Липецким УФАС России, в 2019 году по сравнению с 2017 и 2018 годами возросло.

**Результаты контроля за соблюдением 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 181 Закона о защите конкуренции)**

В отчетный период в Липецкое УФАС России поступило 57 жалоб для рассмотрения в порядке, установленном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, из них:

- 2 жалобы возвращены заявителю,

- 5 жалоб направлены для рассмотрения по подведомственности,

- 9 жалоб отозвано заявителями,

- 41 жалоба рассмотрена по существу (признаны обоснованными или необоснованными).

Основные виды торгов, обжалованных в текущем отчетном периоде:

- закупки, проводимые в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц",

- торги в соответствии с земельным законодательством,

- продажа государственного и муниципального имущества.

Основные виды нарушений, допущенных при проведении торгов и выявленных в отчетном периоде:

- нарушение порядка рассмотрения заявок участников.

По итогам рассмотрения в 2019 году жалоб в порядке, установленном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, в судебном порядке было оспорено 2 решения.

**Практика применения мер административной ответственности**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Рынок/Субъект рынка | Возбуждено дел | | |
| 2017 | 2018 | 2019 |
| Б | 1 | 1.1 | 1.2 |
| Итого | 334 | 459 | 461 |
| на товарных рынках | 55 | 107 | 78 |
| в том числе по субъектам естественной монополии, включенным в Реестр ЕМ | 25 | 8 | 8 |
| на рынке финансовых услуг | 1 | 0 | 0 |
| законодательство о торговле | 0 | 0 | 1 |
| законодательство о рекламе | 2 | 24 | 16 |
| законодательство в сфере закупок | 244 (2284,9) | 294 (3516,1) | 363 (3626,4) |
| законодательство в сфере ГОЗ | 0 | 0 | 0 |
| законодательство о закупках юр.лицами | 26 | 34 | 3 |
| законодательство об иностранных инвестициях | 0 | 0 | 0 |
| законодательство в сфере регулирования тарифов | 0 | 0 | 0 |
| из общего количества: по нарушениям АМЗ со стороны органов власти (должностных лиц) | 5 | 10 | 8 |
| На сумму (т.р.): | **24188** | **11867,6** | **35262,9** |

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

Результатом судебных разбирательств за 2019 год явилась выработка судами ряда правовых позиций, которые имеют важное значение как для самой службы, так и для контролируемых ею лиц.

Всего обжалованных в 2019 году 12 решений о признании нарушения требований антимонопольного законодательства в действиях хозяйствующих субъектов и органов власти (в 2018 – 14 решений).

В 2019 году достигнуты положительные результаты и получены практикообразующие судебные акты по следующим делам.

1. Суды всех инстанций указали на законность вынесенных решения и предписания по делу № 6 о нарушении Администрацией города Липецка части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (А36-14044/2017).

Решением Комиссии УФАС признано нарушение ч.1 ст. 15 135-фз в действиях Администрации г. Липецка, выразившееся в длительном бездействии органа местного самоуправления, в части не разработки нормативного акта, регулирующего порядок внесения изменений в Схему рекламных конструкций, что создавало условия и возможности для наступления последствий в виде, ограничения конкуренции и нарушало права и законные интересы хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке рекламных услуг.

Отказывая Администрации города Липецка в требованиях о признании недействительными решения и предписания Липецкого УФАС России по делу № 6, суды указывают на то, что в соответствии с частью 5.8 Закона о рекламе полномочиями на разработку и утверждение схемы размещения рекламных конструкций наделены органы местного самоуправление.

Соответственно, вопросы, связанные с урегулированием порядка разработки и утверждения данных схем, в том числе и порядка внесения изменений в этот документ, входят в полномочия органа местного самоуправления.

При этом запретов на принятие соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих порядок внесения изменений в схему размещения рекламных конструкций, действующее федеральное законодательство не содержит.

Значение данного дела заключается в разъяснении судами того, что органы местного самоуправления могут принимать правовые акты, устраняющие необоснованные барьеры для субъектов МСП на рынке рекламных услуг, и сформулированные выводы оказывают положительное влияние на развитие данного рынка в регионе.

***2) Правовое регулирование***

Значимое событие в развитии антимонопольного законодательства произошло в конце 2017 года. Был принят **Указ Президента РФ от 21.12.2017 N 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции" (далее – Указ Президента № 618, Указ).**

Статьями 8 и 34 Конституции РФ поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию – отнесены к основам конституционного строя Российской Федерации и основным правам и свободам человека и гражданина.

В развитие вышеназванных норм, Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (далее – Указ) предусматривает:

*- определение основных направлений государственной политики по развитию конкуренции;*

*- определение основных стратегических целей, принципов государственной политики по развитию конкуренции, а также ключевых показателей в наиболее актуальных отраслях экономики (видах деятельности).*

*- объединение деятельности и усилий в этом направлении всех ветвей и уровней власти, а также институтов гражданского общества.*

Целями государственной политики по развитию конкуренции, определяемыми Указом, являются:

*повышение удовлетворенности потребителей;*

*повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов;*

*стабильный рост и развитие многоукладной экономики государства.*

Задачами Указа являются:

*- обеспечение во всех отраслях экономики Российской Федерации, за исключением сфер деятельности субъектов естественных монополий и организаций оборонно-промышленного комплекса, присутствия не менее трех хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых относится к частному бизнесу;*

*- снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов власти к 2020 г. не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом;*

*- увеличение к 2020 году доли закупок, участниками которых являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации, в сфере государственного и муниципального заказа не менее чем в два раза по сравнению с 2017 годом, а также увеличение отдельными видами юридических лиц объема закупок, участниками которых являются только субъекты малого и среднего предпринимательства, до 18% к 2020 году.*

Для достижения указанных целей и задач Указом утверждается Национальный план развития конкуренции на 2018-2020 годы, которым предусмотрены следующие мероприятия:

*- снижение доли государственного участия в конкурентных сферах экономической деятельности, в том числе ограничение создания унитарных предприятий;*

*- реформа тарифного регулирования;*

*- эффективное предупреждение и пресечение антимонопольных нарушений, приводящих к ограничению и устранению конкуренции на товарных рынках;*

*- поддержка предпринимательской инициативы, включая развитие малого и среднего бизнеса.*

Указ определяет принципы взаимодействия государства и общества, предусматривающие нетерпимость к любым проявлениям актов недобросовестной конкуренции и монополизацию, обеспечение равных условий и свободы экономической деятельности на всей территории Российской Федерации, стимулирования со стороны государства добросовестных практик осуществления хозяйственной деятельности.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС) совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти готовит проект национального плана развития конкуренции на 2021-2025 годы. Соответствующее поручение дало Правительство России.

Если действующий Национальный план решает вопросы количественные по наличию частной собственности на товарных рынках, то новый Национальный план должен стать переходом на другой уровень развития конкуренции и решать вопросы качественных показателей. Отсутствие частной собственности, частных хозсубъектов не создает возможности для развития конкуренции и ее появления. Этот этап должен быть учтен и достигнут. Вопрос уровня экономической концентрации товарного рынка, как показатель, должен быть главным и ключевым.

**ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Под “пятым антимонопольным пакетом” понимается разработанный ФАС России законопроект “О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и иные законодательные акты Российской Федерации”, направленный на модернизацию правового регулирования в эпоху цифровой экономики. Совершенствование антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики определено Национальным планом развития конкуренции в РФ на 2018–2020 годы в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции. Часть нововведений касается регулирования деятельности цифровых платформ: для определения доминирующего положения цифровой платформы предлагается ввести критерий наличия сетевого эффекта. Кроме того, ФАС России предлагает внедрить институт доверенных лиц, который позволит привлекать независимых экспертов к мониторингу и содействию исполнения предписаний антимонопольного органа. Также законопроектом предусмотрена возможность ФАС России обращаться в суд с требованием об ограничении оборота товаров / о выдаче принудительной лицензии в отношении хозяйствующего субъекта, не исполнившего предписание антимонопольного органа. Нововведения затронут и процедуры согласования сделок. Так, предлагается ввести новый критерий для получения предварительного согласия антимонопольного органа на совершение сделки — цену сделки (более 7 млрд рублей). Кроме того, предусмотрена возможность ФАС России продлить срок рассмотрения ходатайства о даче согласия на осуществление трансграничной сделки на 3–5 лет с согласия Правительства РФ. Минэкономразвития России дало отрицательно оценку регулирующего воздействия на первоначальную редакцию законопроекта. В феврале 2019 года пятый антимонопольный пакет был доработан и внесен на рассмотрение в Правительство РФ.

В настоящее время Закон о защите конкуренции содержит так называемые “антимонопольные иммунитеты”, под которыми понимается нераспространение запретов, предусмотренных статьями 10 и 11 Закона о защите конкуренции, на действия и соглашения в отношении прав использования результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации.

По мнению ФАС России, антимонопольные иммунитеты должны быть отменены, так как их сохранение нередко влечет злоупотребления со стороны правообладателей и сдерживает развитие конкуренции в условиях цифровой экономики. Инициатива, изначально задуманная как часть “пятого антимонопольного пакета”, в итоге выделилась в отдельный законопроект, чтобы не задерживать принятие основного массива поправок. Вместе с тем текст отдельного законопроекта официально не опубликован, инициатива по-прежнему находится в стадии обсуждения.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» разработан в целях исполнения поручения, содержащегося в подпункте «ж» пункта 4 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618.

Концепция антимонопольного комплаенса подразумевает создание хозяйствующим субъектом эффективного внутрикорпоративного механизма, направленного на предотвращение нарушений антимонопольного законодательства. Цель внедрения данного механизма заключается, прежде всего, в минимизации антимонопольных и репутационных рисков, снижении периодичности или вероятности проведения плановых антимонопольных проверок, совершенствовании корпоративной культуры. Идея внедрения антимонопольного комплаенса в сферы публичной и коммерческой деятельности активно продвигается ФАС России. В частности, ФАС России разработала законопроект о правовом регулировании антимонопольного комплаенса. В изначальной редакции законопроект, помимо изменения в Закон о защите конкуренции, также предусматривал внесение изменений в КоАП РФ в части смягчения ответственности по статьям 14.31–14.33 в случае внедрения и функционирования антимонопольного комплаенса в совокупности с прекращением антимонопольного правонарушения. Однако принятый Государственной Думой в двух чтениях законопроект (вступает в силу с 12.03.2020) предусматривает внесение изменений только в Закон о защите конкуренции в части закрепления понятия антимонопольного комплаенса и основных требований к содержанию внутренних актов хозяйствующих субъектов.

Картельный пакет ФАС России разработала ряд законопроектов, предлагающих поправки в Закон о защите конкуренции, КоАП РФ, УК РФ и ряд иных законов, направленных на повышение эффективности расследования дел о картелях и ужесточение административной и уголовной ответственности за заключение соглашений, ограничивающих конкуренцию.

Наиболее значимыми среди предлагаемых изменений являются следующие: • введение отдельного состава преступления за заключение антиконкурентного соглашения между организатором торгов или заказчиком и участником торгов; • введение повышенной уголовной ответственности за заключение картеля на торгах; • введение повышенной ответственности топ-менеджеров (члена совета директоров, члена коллегиального исполнительного органа), а также бенефициаров компании (лицо, распоряжающееся более чем 50% общего количества голосов в компании); • увеличение сроков давности возбуждения дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении картелей, имеющих признаки преступления, до 10 лет; • расширение процессуальных возможностей антимонопольного органа при расследовании дел о картелях, а также расширение полномочий ФАС России при проведении выездных проверок; • регламентация процедуры заключения соглашения о сотрудничестве с антимонопольным органом в целях освобождения от ответственности либо смягчения ответственности за антиконкурентные соглашения. Внесение в Государственную Думу законопроектов об усилении ответственности за картели, изменении антимонопольного и процессуального законодательства - сентябрь 2019 года.

Государственной Думой в первом чтении принят законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части повышения эффективности выявления и пресечения картелей, а также иных ограничивающих конкуренцию соглашений.  
 Законодательные изменения обеспечивают возможность усовершенствовать механизмы выявления и пресечения картелей и других ограничивающих конкуренцию соглашений. Законопроект дополняет имеющиеся полномочия ФАС и приводит их в соответствие с реалиями современной цифровой экономики.

**1. КЛЮЧЕВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА в 2019 году:**

1.1.**Название:** [Федеральный закон](http://base.garant.ru/72139542/) от 27.12.2018 N 572-ФЗ «О внесении изменений в [статью 17.1](http://base.garant.ru/12148517/8b59bb3349a6ae4b70d0db73241a6751/#block_171) Закона о защите конкуренции», которым внесены изменения в [части 8](http://base.garant.ru/12148517/8b59bb3349a6ae4b70d0db73241a6751/#block_23010230), [9](http://base.garant.ru/12148517/8b59bb3349a6ae4b70d0db73241a6751/#block_23010231) и [11 статьи 17.1](http://base.garant.ru/12148517/8b59bb3349a6ae4b70d0db73241a6751/#block_23010237) Закона о защите конкуренции.

[Письмо](http://base.garant.ru/72155586/) ФАС России от 21.01.2019 № РП/3233/19.

**Суть:** С 08.01.2019 произошли изменения, в части ввода единого порядка **перезаключения договоров аренды государственного или муниципального имущества на новый срок.**

Определено, что по истечении срока договора аренды государственного или муниципального имущества, заключенного по результатам проведения торгов или без их проведения (за исключением отдельных случаев), заключение такого договора на новый срок с арендатором, **надлежащим образом исполнившим свои обязанности, осуществляется без проведения конкурса, аукциона**, если иное не установлено договором и срок действия договора не ограничен законодательством при соблюдении определенных условий. Это положение распространяется также на случаи заключения на новый срок договоров аренды государственного или муниципального имущества, заключенных до 2 июля 2008 года.

Кроме того, предусматривается, что при заключении без проведения конкурсов или аукционов и исполнении договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества государственных или муниципальных образовательных организаций, являющихся бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, бюджетных и автономных научных учреждений, договоров аренды, безвозмездного пользования в отношении государственного или муниципального имущества государственных или муниципальных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, их цена может быть увеличена по соглашению сторон в порядке, установленном договором.

1.2.   **Название:** Межведомственная программа действий по выявлению и пресечению картелей, утвержденная [Распоряжением](http://base.garant.ru/72280706/) Правительства РФ от 17.06.2019 № 1314-р.

**Суть:** Межведомственная программа мер по выявлению и пресечению картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений на 2019-2023 годы нацеленная на обеспечение экономической безопасности России, защиту конкуренции, выявление и пресечение монополистической деятельности российских и иностранных компаний, органов власти и подведомственных им организаций, а также государственных внебюджетных фондов и физлиц, включая ИП.

Программа разработана во исполнение поручения Президента России по осуществлению первоочередных мер, направленных на выявление и пресечение деятельности картелей.

1.3. **Название:** [Приказ](http://base.garant.ru/72175034/) ФАС России от 19.10.2018 года № 1443/18 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по осуществлению государственного контроля (надзора) при проведении проверок соблюдения требований законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов)».

**Суть:** С 26.02.2019 года вступил в силу Регламент, согласно которому по результатам проведения проверки Комиссия ФАС России может рассмотреть вопрос о принятии мер реагирования, к числу которых относятся:

вынесение предписания об устранении нарушения тарифного законодательства;

отмена решения органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования цен (тарифов);

возбуждение дела об административном правонарушении и иные.

Регламентом закреплены сроки, последовательности административных процедур, полномочия должностных лиц ФАС России, а также права и обязанности проверяемых лиц в ходе осуществления ФАС России проверок **в сфере государственного регулирования цен (тарифов).** Кроме того, Регламентом предусмотрен исчерпывающий перечень документов и (или) информации, необходимых для осуществления государственного контроля (надзора) и достижений целей и задач проверки, а также установлен запрет на истребование документов (информации), которые отсутствуют в соответствующем перечне.

Ожидается, что принятие Регламента снизит административное давление на хозяйствующие субъекты, обеспечит соблюдение прав указанных лиц при осуществлении антимонопольными органами государственного контроля, а также повысит эффективность деятельности ФАС России в рассматриваемой сфере.

**КЛЮЧЕВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА в 2020 году:**

1.1 **Название:** Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=FB92167E6D61DB6A1BD2F5DAA9CB8154AE718CFCEC961D6D57667D72EFD434DCC08437EC3130692F708FFB0D32T8l0J) от 27.12.2019 N 509-ФЗ (изменение ч. 2 ст. 52 Закона о защите конкуренции)

**Суть:** С 08.01.2020 исполнение предписания антимонопольного органа, выданного органу государственной власти или местного самоуправления, теперь не приостанавливается при принятии к производству арбитражного суда заявления о его обжаловании Исключение может быть предусмотрено судебным актом.

1.2 **Название:** Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=FB92167E6D61DB6A1BD2F5DAA9CB8154AE718CF3EA981D6D57667D72EFD434DCC08437EC3130692F708FFB0D32T8l0J) от 27.12.2019 N 485-ФЗ

**Суть:** с 08.01.2020 вступил в силу закон, направленный на реорганизацию или ликвидацию ГУП и МУП, функционирующих на конкурентных рынках.

Установлено, что унитарные предприятия создаются с соблюдением антимонопольных требований, при этом унитарное предприятие не может быть создано путем преобразования организаций иных организационно-правовых форм.

Закреплены полномочия антимонопольного органа выдавать обязательные предписания о прекращении унитарным предприятием деятельности, которая осуществляется с нарушением антимонопольных требований, а также о ликвидации унитарного предприятия.

В [Закон](consultantplus://offline/ref=FB92167E6D61DB6A1BD2F5DAA9CB8154AE718FF4EF9C1D6D57667D72EFD434DCC08437EC3130692F708FFB0D32T8l0J) о защите конкуренции введена [глава 7.1](consultantplus://offline/ref=FB92167E6D61DB6A1BD2F5DAA9CB8154AE718CF3EA981D6D57667D72EFD434DCD2846FE03038772B739AAD5C74D5D18108E232C78C7BB82BT8lAJ) "Антимонопольные требования к созданию унитарных предприятий и осуществлению их деятельности". Вводится общее правило о недопустимости создания ГУП и МУП или изменения видов их деятельности (за исключением установленных случае, в частности:

- для обеспечения деятельности Минобороны и Росгвардии;

- работы в сферах естественных монополий, культуры, искусства, кинематографии, обращения с радиоактивными отходами;

- обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях).

Органы и организации, уполномоченные на создание унитарных предприятий, вправе направлять в ФАС России запросы о соответствии создания унитарного предприятия или изменения его деятельности антимонопольному законодательству.

Унитарное предприятие, созданное с нарушением запрета и не осуществляющее установленные виды деятельности, подлежит ликвидации на основании предписания антимонопольного органа либо в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

ГУП и МУП, которые созданы до 8 января 2020 года и осуществляют деятельность на конкурентных товарных рынках в РФ (за исключением предусмотренных случаев), подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 1 января 2025 года.

**2. ЗНАЧИМЫЕ РАЗЪЯСНЕНИЯ ФАС РОССИИ:**

2.1. **Название:** Разъяснение Президиума ФАС России от 10.04.2019 № 17 «Об отдельных вопросах анализа состояния конкуренции».

**Суть:** Разъяснения определяют порядок единообразного применения антимонопольного законодательства при проведении анализа состояния конкуренции.

Лица, участвующие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, вправе знакомиться с материалами такого дела, в т.ч. с анализом состояния конкуренции (с аналитическим отчетом (обзором), составленным по результатам анализа состояния конкуренции на товарном рынке) (определение Верховного Суда Российской Федерации от 13.01.2015 N 308-КГ14-7832 по делу N А53-2953/2014).

Исходя из положений [Закона](http://base.garant.ru/12148517/) о защите конкуренции, при рассмотрении заявления, материалов, указывающих **на наличие признаков нарушения**[**ст. 10**](http://base.garant.ru/12148517/3d3a9e2eb4f30c73ea6671464e2a54b5/#block_10)**Закона о защите конкуренции**, антимонопольному органу до принятия решения о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства **надлежит провести анализ состояния конкуренции на товарном рынке** и установить доминирующее положение хозяйствующего субъекта, в отношении которого поданы эти заявление.

Перед выдачей предупреждения, а также перед возбуждением дела по признакам нарушения запретов, предусмотренных [ст. 10](http://base.garant.ru/12148517/3d3a9e2eb4f30c73ea6671464e2a54b5/#block_10) Закона о защите конкуренции, требуется проведение анализа состояния конкуренции на соответствующем рынке.

2.2. **Название:** Разъяснение ФАС России № 16 от 21.03.2019 «О применении [частей 7](http://base.garant.ru/12148517/9d78f2e21a0e8d6e5a75ac4e4a939832/#block_171129), [8 статьи 11](http://base.garant.ru/12148517/9d78f2e21a0e8d6e5a75ac4e4a939832/#block_171130) Закона о защите конкуренции».

**Суть:** Документ выпущен в связи с отсутствием единообразия в практике применения положений закона при решении вопроса **о допустимости картелей** между близкими родственниками.

Разъяснение содержит положения о применимости [ч. 7](http://base.garant.ru/12148517/9d78f2e21a0e8d6e5a75ac4e4a939832/#block_171129), [8 ст. 11](http://base.garant.ru/12148517/9d78f2e21a0e8d6e5a75ac4e4a939832/#block_171130) Закона о защите конкуренции при вопросе допустимости картелей между хозяйствующими субъектами, входящими в группу лиц по [п. 7 ч. 1 ст. 9](http://base.garant.ru/12148517/493aff9450b0b89b29b367693300b74a/#block_90107) Закона о защите конкуренции.

При рассмотрении дел, возбужденных по [ст. 11](http://base.garant.ru/12148517/9d78f2e21a0e8d6e5a75ac4e4a939832/#block_11) и [11.1](http://base.garant.ru/12148517/efaca3834f54d571d572856ff3bcc425/#block_171134) Закона о защите конкуренции, необходимо руководствоваться указанными разъяснениями.

2.3. **Название:** Совместное Письмо ФАС России № ИА/108764/18 и Банка России № ИН-01-52/82 от 29.12.2018 «О недопустимости недобросовестной конкуренции на рынке вкладов».

**Суть:** ФАС России и Банк России издали совместное **письмо о недопустимости недобросовестной конкуренции на рынке вкладов**.

Документ подготовлен в связи с участившейся практикой антимонопольных органов, в части выявления случаев недобросовестного поведением кредитных организаций **на рынке привлечения денежных средств физических лиц во вклады**. ФАС России пресекает такие действия путем выдачи предупреждений, возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании поступающих обращений от физических лиц – клиентов банков.

Так, некоторые кредитные организации увеличивают процентные ставки по вкладам, впоследствии ухудшая характеристики, открытых гражданами ранее вкладов.

В связи с этим ФАС России и Банк России обращают внимание кредитных организаций на то, что недобросовестное поведение, связанное с ухудшением потребительских свойств вкладов по уже заключенным договорам, вне зависимости от его обоснования может стать предметом антимонопольного расследования.

**3. СУЩЕСТВЕННАЯ СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ:**

3.1. **Дело:** Определение Верховного Суда РФ от 01.02.2019 г.  № 305-АД18-18535 по делу № А40-199212/2017.

**Суть:** Верховный Суд РФ признал незаконными действия ФАС России **по истребованию данных, являющихся банковской тайной.** Ранее за непредставление документов, содержащих банковскую тайну, ПАО АКБ «Связь-Банк» было привлечено к административной ответственности. Суды нижестоящих инстанций сочли законным постановление о привлечении банка к ответственности, полагая, что отсутствие в антимонопольном законодательстве ограничений по составу и объему запрашиваемой ФАС России информации свидетельствует о возможности антимонопольной службы запрашивать любые сведения.

Верховный Суд РФ указал, что положения [Закона](http://base.garant.ru/12148517/) о защите конкуренции, регулирующие порядок запроса антимонопольным органом сведений, предоставляют право запрашивать документы с соблюдением требований, установленных федеральным законодательством о банковской тайне или об иной охраняемой законом тайне. Вместе с тем антимонопольный орган не включен в перечень лиц, которым согласно положениям [Федерального закона](http://base.garant.ru/10105800/) от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» может быть предоставлена информация, содержащая банковскую тайну.

Таким образом, ВС РФ сделал вывод, что действующее законодательство РФ **не содержит положений, обязывающих банк представлять в антимонопольный орган по его мотивированному требованию документы, составляющие банковскую тайну.**

Необходимо отметить, что по инициативе ФАС России в настоящее время идет подготовка законопроекта о внесении изменений в [Федеральный закон](http://base.garant.ru/10105800/) от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности». В случае его принятия антимонопольный орган будет включен в перечень лиц, которым финансовые организации обязаны предоставлять данные клиентов.

3.2. **Дело:** Определение Верховного Суда РФ от 28.01.2019 по делу № А40-250904/2017.

**Суть:** Верховный Суд РФ, фактически указал, что если оспариваемый правовой акт принят на стадии возбуждения соответствующей административной процедуры и непосредственным образом влияет на объем прав и обязанностей иных лиц, включая права и обязанности, связанные с участием в этой процедуре, он может быть проверен судом с точки зрения соблюдения органом публичной власти тех нормативных положений, выполнение которых является обязательным для того, чтобы административная процедура могла считаться осуществляемой на законном основании.

Сам факт незаконного возбуждения соответствующей административной процедуры может свидетельствовать о нарушении прав и законных интересов обратившегося в суд лица.

**Приказы антимонопольного органа о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства могут выступать предметом самостоятельного судебного оспаривания.**

3.3. **Дело:** Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16.04.2019 по делу № А42-10638/2017.

**Суть:** Верховный Суд РФ, фактически указал, что **непредставление сведений в антимонопольный орган не может быть признано малозначительным правонарушением**.

Верховный Суд РФ отменил все принятые по делу решения и направил его на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Ранее ФАС России оштрафовала «Мурманское морское пароходство» на 150 тыс. руб. за непредставление информации и документов по запросу антимонопольного органа ([ч. 5 ст. 19.8](http://base.garant.ru/12125267/13b375b9f8dbb3a21ac752265727200f/#block_19805) КоАП РФ). Пароходство обжаловало постановление ФАС России в суде. Суды трех инстанций признали факт нарушения компании, но постановление отменили в связи с малозначительностью административного правонарушения ([ст. 2.9](http://base.garant.ru/12125267/7a69fb6632f5876efd3160114758a106/#block_29) КоАП РФ). Суды посчитали, что антимонопольный орган не доказал наличие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям и каких-либо неблагоприятных последствий в результате совершенного противоправного деяния, также отсутствовали отягчающие ответственность обстоятельства. ФАС России обратилась с кассационной жалобой в Верховный суд РФ. Верховный суд РФ признал выводы судов неправомерными, поскольку:

- Правонарушение может быть признано малозначительным при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям (п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10, [п. 21](http://base.garant.ru/12139487/aa639b6818cef67149b7a52165c18f62/#block_21) Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 № 5). Неисполнение законного требования антимонопольного органа посягает на установленный законом порядок управления и приводит к наступлению общественно опасных последствий, поскольку блокирует осуществление госконтроля за соблюдением антимонопольного законодательства.

- За нарушение антимонопольного законодательства установлены повышенные размеры штрафов по сравнению с иными областями правового регулирования. Это свидетельствует об особой защите государством отношений по поддержке конкуренции. При этом законодатель существенно снизил минимальный размер штрафа за рассматриваемое правонарушение, расширив тем самым возможности дифференциации назначаемого наказания. Но использование института малозначительности административного правонарушения при этом исключено.

**4****. Обзор решений Апелляционной коллегии ФАС России**

Институт внутриведомственной апелляции ФАС России, существующий с 2016 года, становится одним из наиболее эффективных механизмов обеспечения единообразия применения антимонопольного законодательства.

В связи с частыми изменениями законодательства и появлением новых условий функционирования товарных рынков не только контролируемые хозяйствующие субъекты, но и правоприменители сталкиваются с необходимостью корректировать сложившуюся практику применения норм антимонопольного законодательства в ответ на новые вызовы, появляющиеся в нормативном регулировании.

В этой связи особое значение имеет сохранение единообразного применения норм антимонопольного законодательства всеми антимонопольными органами на территории Российской Федерации.

Значение внутриведомственной апелляции ФАС России заключается, в первую очередь, в формировании единых подходов к применению норм антимонопольного законодательства, причем как в части доказывания нарушений и применения материальных норм, так и в части соблюдения процедурных требований к рассмотрению дела и вынесению решения.

Можно утверждать, что к настоящему моменту сформирована базовая практика разрешения наиболее сложных вопросов, возникающих при вынесении решений по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

Сформированность единообразных подходов по ключевым вопросам правоприменения способна не только исключить споры между территориальными органами ФАС России при принятии ими решений, но и сделать механизм антимонопольного регулирования более прозрачным и предсказуемым для всех участников экономических отношений.

Таким образом, решения Президиума ФАС России и Апелляционной коллегии становятся основой для формирования единства правоприменительной практики, наряду с разъяснениями ФАС России. В отличие от разъяснений, касающихся разрешения вопросов, носящих общий характер, решения коллегиального органа ФАС России затрагивают конкретные вопросы и обстоятельства в рамках дел о нарушении антимонопольного законодательства и служат ориентиром при разрешении аналогичных ситуаций.

**4.1 Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 16.03.2019 по делу № 06-182/2018**

Бездействие органа власти по демонтажу рекламной конструкции, образующее признаки нарушения статьи 19 Закона «О рекламе», само по себе не свидетельствует о заключении антиконкурентного соглашения между указанным органом власти и лицом, разместившим в отсутствие правовых оснований рекламную конструкцию.

В апелляционную коллегию поступила жалоба на решение УФАС об установлении факта нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции, выразившегося в заключении между Обществом и Учреждением соглашения при установке и эксплуатации незаконной рекламной конструкции на принадлежащем Обществу здании.

Апелляционная коллегия удовлетворила жалобу Общества и отменила решение территориального органа, сославшись на отсутствие доказательств заключения антиконкурентного соглашения () [[1]](#footnote-1)

Вывод о достижении между Учреждением и Обществом антиконкурентного соглашения сделан УФАС на основе нарушения установленного статьей 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» порядка размещения наружной рекламы со стороны Общества и факта непроведения Учреждением аукциона на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, отсутствия оформленного разрешения и договора на ее размещение, а также бездействия последнего по демонтажу рекламной конструкции.

По мнению Апелляционной коллегии, действия (бездействие) хозяйствующего субъекта и органа власти сами по себе в отсутствие установления иных необходимых квалифицирующих признаков и доказательств не могут свидетельствовать о заключении соглашения или совершении согласованных действий.

Более того, сославшись на письмо ФАС России от 24.05.2018 № ИА/З728З/18 «О порядке осуществления антимонопольного контроля в сфере наружной рекламы», Апелляционной коллегией сделан вывод о необходимости оценки действий по неисполнению обязанности регулирующего органа по демонтажу незаконной рекламной конструкции на предмет соответствия таких действий части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

**4.2 Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 23 апреля 2019 г. по делу N 02-08-59-2018**

Дело было возбуждено Курским УФАС России по заявлению Общества по признакам нарушения Комитетом образования и предприятием п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, выразившегося в реализации соглашения о размещении государственного заказа на оказание услуг по обеспечению функционирования и технической поддержки региональной информационной системы в сфере образования у единственного поставщика без проведения конкурентной закупки (торгов), предусмотренной Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе) и заключении государственного контракта на оказание услуг по обеспечению функционирования и технической поддержке региональной информационной системы в сфере образования (далее также - Контракт). Установлено, что рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства Курским УФАС России приостанавливалось до вступления в силу решения суда по делу об оспаривании постановления Курского УФАС России по делу об административном правонарушении, которым председатель Комитета образования привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ за заключение государственного контракта с предприятием без проведения конкурентной закупки в нарушение требований законодательства о контрактной системе. После вступления в силу решения суда рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства было возобновлено.

Ленинским районным судом было указано, что предмет заключенного контракта, а именно весь объем предусмотренных контрактом услуг, соответствует определенным Законом Курской области от 25 сентября 2014 г. N 65-ЗКО (далее - Закон N 65-ЗКО) полномочиям предприятия как единственного поставщика, и возможность определения исполнителя соответствующих услуг конкурентным способом у заказчика отсутствовала, в связи с чем Комитет образования и науки Курской области правомерно руководствовался п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, предоставляющим заказчику возможность осуществления закупки у единственного поставщика.

Таким образом, при осуществлении рассматриваемой закупки Комитетом образования не был нарушен порядок заключения контракта с единственным поставщиком, предусмотренный Законом о контрактной системе.

На основании изложенного, руководствуясь ч. 1 ст. 48 Закона о защите конкуренции, Курское УФАС России приняло решение о прекращении рассмотрения дела в связи с отсутствием в действиях предприятия и Комитета нарушения антимонопольного законодательства.

Апелляционной коллегией при рассмотрении настоящего дела отмечено следующее.

Как следует из материалов дела, между Комитетом образования и предприятием заключен Контракт на оказание услуг по обеспечению функционирования и технической поддержке региональной информационной системы в сфере образования (РИСО).

В качестве основания для заключения данного контракта без проведения конкурентной процедуры закупки указаны п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе и Закон N 65-ЗКО.

Таким образом, поскольку при принятии решения о заключении с предприятием рассматриваемого Контракта как с единственным поставщиком Комитет образования руководствовался законодательным актом субъекта Российской Федерации, а именно Законом N 65-ЗКО, определяющим полномочия предприятия по выполнению работ, являющихся предметом указанного контракта, то в рассматриваемом случае действия Комитета образования и предприятия по заключению такого контракта не могут быть признаны нарушающими антимонопольное законодательство.

Вместе с тем, принимая во внимание, что рассматриваемая ситуация стала возможной исключительно в связи с положениями Закона N 65-ЗКО, Апелляционной коллегией было отмечено следующее.

Основания для осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) установлены ст. 93 Закона о контрактной системе. Данная норма применяется в случаях **отсутствия конкурентного рынка** либо невозможности осуществления конкурентных способов определения поставщика для удовлетворения нужд заказчика.

Апелляционная коллегия констатирует, что Законом N 65-ЗКО фактически установлена исключительность полномочий по выполнению предприятием работ по обеспечению функционирования региональных информационных систем органов исполнительной власти Курской области и подведомственных им учреждений и предприятий.

Согласно Апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 2017 г. N 78-АПГ17-17 органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать правовые акты, предусматривающие способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) исключительно в случаях, установленных Законом о контрактной системе, в том числе если подведомственные органу исполнительной власти предприятия обладают исключительными полномочиями в определенной сфере деятельности, которые не могут быть выполнены **иными субъектами в силу** прямого указания об этом в нормативных правовых актах.

Из п. 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства" следует, что требования по заявлениям антимонопольных органов в суд о признании недействующими актов органов власти, подаваемые в связи с нарушением органами власти ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, подлежат удовлетворению в случае, если в оспариваемых актах органов власти не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая органу власти принять оспариваемый акт.

Поскольку в рассматриваемом случае основанием для заключения Контракта являлось наделение предприятия полномочиями по выполнению работ, являющихся, в свою очередь, предметом заключенного Контракта, в нарушение требований Закона о контрактной системе и Закона о защите конкуренции, то Закон N 65-ЗКО, которым были установлены такие полномочия, должен рассматриваться как ограничивающий конкуренцию и создающий необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

На основании изложенного ФАС России в порядке ст. 23 Закона о защите конкуренции подано административное исковое заявление о признании Закона N 65-ЗКО недействующим.

**4.3 Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 22.04.2019 по жалобе МА-8/2019**

Для квалификации нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции антимонопольному органу необходимо установить, что действия (акты) органа власти не соответствуют закону, а также негативно влияют на конкуренцию на товарном рынке, затронутом указанными действиями (актами) органа власти.

Апелляционной коллегией рассмотрена жалоба Инспекции государственного жилищного надзора края (далее — Инспекция) на решение и предписание УФАС по делу о нарушении антимонопольного законодательства, которым в действиях Инспекции установлен факт нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Нарушение выразилось в отказе одной из управляющих компаний во внесении сведений о многоквартирных домах в реестр лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению МКД. УФАС признало такой отказ незаконным, отметив факт нарушения Инспекцией антимонопольного законодательства путем воспрепятствования осуществлению предпринимательской деятельности управляющей компанией.

Апелляционная коллегия посчитала, что антимонопольный орган, делая вывод о несоответствии отказа по внесению изменений в реестр, должен был оценить доводы Инспекции, представленные ею в обоснование своей позиции, и указать, почему они не могут быть приняты (право жилищных инспекций проводить проверку достоверности и соответствия предоставленных сведений следует из судебной практики).

Кроме того, по мнению Апелляционной коллегии, в данном случае УФАС не установлено наличие причинно-следственной связи между действиями Инспекции и ограничением конкуренции на рынке услуг по управлению МКД, что является необходимым элементом доказывания для квалификации действий по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

**4.4 Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 14.03.2019 по делу № 09/05-АМЗ2018**

Обеспечение органом власти допуска перевозчика на конкурентный рынок пассажирских перевозок, минуя обязательный конкурсный отбор, предоставляет такому перевозчику необоснованные преимущества, что приводит либо может привести к недопущению, ограничению конкуренции потенциальных участников.

Апелляционной коллегией рассмотрена жалоба на решение и предписание УФАС, которым региональный Минтранс признан нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Нарушение выразилось в выдаче ИП свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту, выбранному перевозчиком, без проведения конкурсных процедур. Также Минтрансу предписано прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем прекращения у ИП права осуществления пассажирских перевозок по такому маршруту путем аннулирования выданного свидетельства.

С жалобой в Апелляционную коллегию обратился ИП, считая, что действия Минтранса соответствовали требованиям законодательства, а также указывая на превышение антимонопольным органом полномочий при выдаче предписания, поскольку в законодательстве не предусмотрены основания для указанного действия, и его исполнение, по мнению ИП, может привести к ограничению конкуренции.

Апелляционная коллегия согласилась с выводами УФАС о том, что в данном случае основания для заключения указанного договора без проведения конкурса отсутствовали, а также отметила, что выдача ИП указанного свидетельства без проведения конкурентных процедур создает для него преимущественные условия в получении прав на осуществление деятельности и препятствует доступу к муниципальному ресурсу неопределенного круга лиц.

Также Апелляционная коллегия указала, что выданное УФАС предписание, обладая необходимым признаком исполнимости, направлено на восстановление конкурентной среды на рассматриваемом товарном рынке, поскольку ИП продолжал осуществлять пассажирские перевозки на основании свидетельства, полученного с нарушением предусмотренного законодательством порядка.

Указанная позиция также согласуется с пунктом 29 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.02.2017, предусматривающим, что предписания, адресованные органам местного самоуправления, должны быть направлены на реальное восстановление конкурентной среды, претерпевшей негативное воздействие со стороны указанных органов, и обладать признаком исполнимости.

На основании изложенного, Апелляционная коллегия оставила жалобу на решение и предписание УФАС без удовлетворения.

**4.5 Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 23.10.2018 по делу № А- 119/16-17**

Само по себе создание органом власти хозяйственного общества в предусмотренном законодательством порядке не может рассматриваться как форма реализации антиконкурентного соглашения органа власти с созданным хозяйственным обществом.

В апелляционную коллегию поступила жалоба на решение УФАС о прекращении рассмотрения дела по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, возбужденного в отношении Государственного органа и АО в связи с созданием Государственным органом преимущественных условий допуска АО на товарный рынок при осуществлении государственной закупки оборудования и программного обеспечения для региональной навигационно-информационной системы.

Установлено, что в целях реализации проекта в сфере навигационной деятельности Правительством субъекта Российской Федерации принято распоряжение, которым предусмотрено создание хозяйствующего общества — АО, что соответствовало постановлению Правительства Российской Федерации от 21.12.2012 г. № 1367 «Об утверждении Правил предоставления и распределения в 2013 - 2014 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на информационно-навигационное обеспечение автомобильных маршрутов по транспортным коридорам «Север-Юг» и «Восток Запад» (далее — Правила предоставления субсидий).

По результатам рассмотрения дела УФАС не установило каких-либо нарушений, влекущих ограничение конкуренции в период проведения конкурса, при этом в решении по делу антимонопольный орган пришел к выводу о том, что организатором конкурса была обеспечена публичность проведения отбора.

Апелляционная коллегия, исходя из положений Правил предоставления субсидий, установила, что хозяйствующий субъект может быть либо создан, либо определен из уже имеющихся в субъекте Российской Федерации, однако, он должен соответствовать основному критерию, а именно: иметь долю участия субъекта Российской Федерации в уставном капитале.

Также Апелляционная коллегия отметила, что среди критериев отбора конкурса не установлено условий, свидетельствующих о преимуществах АО, которые сами по себе не позволили другим желающим подать заявки на участие в конкурсе, в связи с чем жалоба оставлена без удовлетворения.

1. [↑](#footnote-ref-1)