Доклад к публичным обсуждениям правоприменительной практики Тульского УФАС России 28 марта 2018 г.

21 декабря Президент РФ Владимир Путин своим Указом утвердил Национальный план развития конкуренции на 2018-2020 годы, который является документом стратегического планирования. Цели государственной политики:

- Повышение удовлетворенности потребителей,

- Повышение экономической эффективности и

конкурентоспособности,

- Стабильный рост и развитие многоукладной экономики

Документ содержит конкретные меры, которые будут способствовать развитию конкуренции в России.

- провозглашает активное содействие конкуренции национальным приоритетом;

- определяет цели и принципы проконкурентной политики, ориентированной на повышение экономической эффективности и повышение благосостояния граждан;

- разъясняет цели и задачи федеральных, региональных и муниципальных органов власти по развитию конкуренции.

Национальный план развития конкуренции призван стимулировать переход от естественно - монопольного к конкурентному состоянию в отраслях экономики.

Перед антимонопольной службой поставлена задача стать органом, который не только будет осуществлять контрольный функции, но при содействии федеральных органов исполнительной власти, глав субъектов РФ,  органов местного самоуправления будет руководить процессом активного продвижения конкуренции.

Верховному Суду, Генеральной Прокуратуре, общественным организациям Президентом даны поручения по оказанию содействия реализации Национального плана.

Планом установлены четыре измеряемые ключевые показателя, которые должны быть достигнуты к 2020 году. В том числе:

- снижение количества "антимонопольных" нарушений органов власти не менее чем в два раза;

- увеличение доли госзакупок у малого бизнеса и социально-ориентированных некоммерческих организаций в два раза;

- увеличение закупок госкомпаний у малых и средних предприятий до 18%;

- обеспечение присутствия во всех конкурентных сферах экономики не менее трех хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых должен относиться к частному бизнесу.

Одной из важных составляющих реализации плана является снижение административных барьеров, препятствующих развитию конкуренции.

В соответствии рейтингом субъектов РФ по степени развития конкуренции Тульская область находится на третьем месте. Вместе с тем,

состоянием конкурентной среды в Тульской области не удовлетворены 47,6% из числа опрошенных  субъектов предпринимательской деятельности.

В Тульской области течение последних двух лет количество дел, возбужденных Тульским УФАС России, связанных с нарушением части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» снижается. Так, в 2015г. возбуждено 46 дел, в 2016г. – 10, в 2017г. – 3. Положительная тенденция - результат профилактической работы управления.

При осуществлении контроля в сфере закупочной деятельности и при рассмотрении жалоб участников закупки на действия заказчиков остаются такие нарушения как неправомерный допуск участников закупки и неправомерный отказ в допуске.

По итогам рассмотрения 333 жалоб и 10 проверочных мероприятий в 2017 г. выдано 147 предписаний об устранении нарушений, которые исполнены в полном объеме в установленные сроки, что является серьезным препятствием для развития конкуренции. Законодательство предусматривает серьезные санкции к нарушителям. В 2017г. 92 должностных лиц привлечены к административной ответственности; общая сумма наложенных штрафов составляет 972 500 рублей, В 2018г. – 16 должностных лиц оштрафовано на сумму 210 тыс. руб.

Административные барьеры в строительстве связаны с излишними требованиями к предоставляемым документам, отказом в приеме документов, установлением не предусмотренных процедур. Всего за период с 01.01.2016 подконтрольным субъектам было выдано 9 предупреждений о прекращении нарушения антимонопольного законодательства в строительной сфере.

В этом направлении развивается и антимонопольное законодательство.

Институт предупреждений, получивший в 2016г. своё распространение после вступления поправок в закон «О защите конкуренции» как нельзя кстати "вписался" в концепцию реформы контрольно-надзорной деятельности, участником которой является и федеральная антимонопольная служба.

Нормы Закона «О защите конкуренции» освобождают лицо, выполнившее предупреждение от какой-либо ответственности.

С расширением института предупреждения бизнес получил возможность оперативно устранить нарушение законодательства без наложения штрафов.

ФАС становится в большей степени органом предупредительного контроля.

С введением института предупреждения:

Бизнес получил возможность оперативно устранить нарушение законодательства без наложения штрафов;

ФАС – возможность возбуждать дела только после отказа хозсубъектов исполнять предупреждения;

Потребители – возможность эффективно и оперативно защитить свои права;

Для **судов** это означает резкое сокращение количества рассматриваемых дел.

ФАС России является активным участником проекта «Реформа контрольно-надзорной деятельности».

Реформа предусматривает как изменение законодательства, так и изменение подходов к контрольным и надзорным процедурам. Предполагается, что новая система госконтроля позволит снизить административную нагрузку на бизнес, повысит качество выполнения контрольно-надзорных функций.

Меняется характер взаимоотношений между контролирующими органами и субъектами контроля. Главная задача не выявить и наказать, а предотвратить нарушение. Для этого поставлена задача разъяснить бизнесу тонкости нормативно-правовой базы, содержащей требования.

Для этого введено в практику ежеквартальное   
обсуждение практических проблем антимонопольного регулирования, а также конкретных ситуаций, с которыми в своей деятельности сталкивается предпринимательское сообщество.

**Антимонопольный контроль**

В 2017 году управлением рассмотрено 253 заявлений о нарушении антимонопольного законодательства, четверть которых, это обращения (заявления) граждан. Двум хозяйствующим субъектам выданы предупреждения о прекращении недобросовестной конкуренции. Рассмотрено 12 дел по признакам нарушения Федерального закона «О защите конкуренции».

Антимонопольный орган продолжает отстаивать права и законные интересы граждан в сфере подключения (технологического присоединения) к электрическим, тепловым и газораспределительным сетям, централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения.

Обращения граждан и хозяйствующих субъектов в части подключения (технологического присоединения) к соответствующим ресурсам рассматриваются антимонопольным органом на предмет соблюдения ресурсоснабжающими организациями Правил, регламентирующих процедуру подключения (технологического присоединения) к данным ресурсам, и в случае выявления нарушений к ответственным лицам, применяются меры административного реагирования, предусмотренные статьей 9.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В 2017г. количество лиц, обратившихся за защитой нарушенных прав, связанных с подключением (технологическим присоединением), по сравнению с предыдущим периодом выросло на 20%.

Вопросы подключения (технологического присоединения) к электрическим, тепловым и газораспределительным сетям, централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения являются социально значимыми, разрешение которых способствует улучшению качества жизни граждан, развитию конкуренции.

**Контроль органов власти**

1. Анализ соблюдения антимонопольного законодательства органами власти Тульской области показывает, что в течение последних двух лет неуклонно снижается количество дел, связанных с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Так, в 2015г. Управление рассмотрело 46 дел о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в 2016г. – 10, в 2017г. – 3. Данная тенденция - результат профилактической работы управления. Вместе с тем, приходится констатировать, что тенденция к снижению нарушений органами власти остается пока незначительной.

2. Административные барьеры в строительстве связаны с излишними требованиями к предоставляемым документам, отказом в приеме документов, установлением не предусмотренных процедур. Всего за период с 01.01.2016 подконтрольным субъектам было выдано 9 предупреждений о прекращении нарушения антимонопольного законодательства в строительной сфере.

3. В 2017г. Тульское УФАС России осуществляла также меры по ликвидации административных барьеров в сфере предоставления медицинских услуг и обеспечения лекарственными препаратами, созданию условий для развития конкуренции на рынке медицинских услуг путем включения частных медицинских организаций в реализацию территориальной программы ОМС.

В ходе рассмотрения заявления ООО «КЛИНИКА ЭКСПЕРТ  ТУЛА», Тульское УФАС России выяснило, что Комиссия по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования (далее – Комиссия) не установила объемы диагностических услуг на 2017 год отдельным медицинским организациям, включенным в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования (ОМС).

Вышеуказанные действия Комиссии противоречили Правилам обязательного медицинского страхования, утвержденным приказом Минздравсоцразвития России, в которых установлены критерии распределения объемов медицинской помощи, тем самым были предоставлены преимущественные условия деятельностиотдельным медицинским организациям, оказывающим диагностические услуги.

В сентябре 2017 года Тульское УФАС России выдало Комиссии предупреждение об устранении выявленных признаков нарушения Закона «О защите конкуренции». В настоящее время стало известно, что на 4 квартал 2017 года объемы диагностических исследований были распределены в отношении всех медицинских организаций, оказывающих данные услуги, и обратившихся в Комиссию для выделения объемов диагностических услуг.

Таким образом, на данный момент все медицинские организации, осуществляющие диагностические услуги получили возможность доступа к выполнению территориальной программы ОМС Тульской области.

Дальнейшее развитие ситуации по распределению объемов медицинских услуг в рамках выполнения территориальной программы ОМС на 2018 год находится на контроле Тульского УФАС России.

Также 30.06.2017г. министерству здравоохранения Тульской области было выдано предупреждение о прекращении нарушений антимонопольного законодательства в части содержания Перечня лекарственных препаратов, закупаемых государственными учреждениями здравоохранения Тульской области, утверждённого приказом минздрава ТО от 19.05.2014 № 680-осн.

Тульское УФАС России установило, что сведения данного Перечня не соответствуют сведениям, включённым в Государственный реестр лекарственных средств.

"Дефекты" Перечня приводили к отклонению заявок лиц, участвующих в госзакупках, а также "тиражированию" жалоб, поступающих в порядке 44-ФЗ.

Минздрав ТО был предупреждён о необходимости поддержания Перечня в актуальном состоянии.

Предупреждение в суде не обжаловалось, было исполнено и обеспечение лекарственными препаратами в Тульской области происходит с учётом всех лекарственных форм, предусмотренных Государственным реестром лекарственных средств.

Исполнено предупреждение, выданное Министерству транспорта Тульской области.

Суть предупреждения антимонопольного органа сводилась к тому, что в Устав ГУ ТО «Тулаавтодор», утвержденный приказом министра транспорта и дорожного хозяйства Тульской области, включена норма согласно которой, целью деятельности учреждения является решение вопросов по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Тульской области, содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, полномочия по решению указанных вопросов законодательство Российской Федерации относит к полномочиям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

ГУ ТО «Тулаавтодор», осуществляет возмездную деятельность по эксплуатациии автомобильных дорог общего пользования и является мощным конкурентоспособным игроком на рынке услуг, связанных с дорожно-строительной деятельностью.

Часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» запрещает совмещение функций органов исполнительной власти субъектов РФ и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Ввиду наличия в действиях Минтранса ТО признаков нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», Тульское УФАС России выдало предупреждение о необходимости прекращения указанных действий.

Не согласившись с выводами антимонопольного органа, Минтранс ТО обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным предупреждения, однако Арбитражный суд Тульской области поддержал позицию Тульского УФАС России.

22.12.2017 года Тульская городская Дума уведомила Тульское УФАС России об исполнении предписания, выданного по результатам рассмотрения дела в отношении Правил транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования город Тула», утвержденных решением Тульской городской Думы.

Правила содержали нормы, не предусмотренные законодательством требования к хозяйствующим субъектам-перевозчикам, а также могли привести к ограничению, недопущению и устранению конкуренции на товарном рынке осуществления регулярных перевозок на муниципальных маршрутах по нерегулируемым тарифам автомобильным транспортом.

Тульская городская Дума обжаловала принятое решение и предписание в судебной порядке. Арбитражный суд Тульской области и Двадцатый арбитражный апелляционный суд поддержали позицию Тульской городской Думы.

Однако, 04.12.2017 года, после почти полутора лет судебных разбирательств, Арбитражный суд Центрального округа поставил точку в споре между антимонопольным органом и Тульской городской Думой. Суд кассационной инстанции отменил решение суда первой инстанции и постановление апелляционной инстанции, и, не передавая дело на новое рассмотрение, принял по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении требований Тульской городской Думы.

В первом квартале 2018г. Тульским УФАС России было проведено 2 проверки соблюдения антимонопольного законодательства органами местного самоуправления, по результатам проведения которых, было выдано 14 предупреждения о прекращении действий (бездействия), содержащих признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В первом квартале 2018г. было рассмотрено 11 жалоб в рамках процедур, предусмотренных статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, из которых 5 жалоб признано обоснованными, 2 жалобы оставлены без рассмотрения по процессуальным причинам.

В текущем периоде к административной ответственности было привлечено 8 должностных лиц.

**Контроль в сфере закупочной деятельности**

В сфере закупок товаров, работ, услуг в рамках Федерального закона 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): - в 2017 г. рассмотрено 333 жалоб участников закупок;- проведено 10 проверочных мероприятий в отношении заказчиков, из которых одна плановая проверка территориального органа федерального органа исполнительной власти. По итогам рассмотрения таких дел выдано 147 предписаний, которые исполнены в полном объеме в установленные сроки, 92 должностных лиц привлечены к административной ответственности; общая сумма наложенных штрафов составляет 972 500 рублей, рассмотрено 11 обращений заказчиков о размещении сведений о хозяйствующих субъектах в реестре недобросовестных поставщиков (включено в реестр 37).

Нарушениями, допускаемыми комиссиями при рассмотрении заявок участников закупки, остаются неправомерный допуск участников закупки и неправомерный отказ в допуске.

За январь-март 2018 Управлением в сфере закупок товаров, работ, услуг в рамках Федерального закона 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):

- рассмотрено 38 жалоб участников закупок;

- проведено 3 проверочных мероприятия в отношении заказчиков, из которых одна плановая проверка территориального органа федерального органа исполнительной власти.

По итогам рассмотрения таких дел выдано 10 предписаний, которые исполнены в полном объеме в установленные сроки, 16 должностных лиц привлечены к административной ответственности; общая сумма штрафа составляет 210 000 рублей.

- рассмотрено 40 обращений заказчиков о размещении сведений о хозяйствующих субъектах в реестре недобросовестных поставщиков (включено в реестр 24).

Основными видами нарушений при проведении Управлением проверок в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных заказчиков остаются:

- формирование технической части документации об аукционе с нарушением требований закона о контрактной системе, а именно:

составление технической части с ошибками (указание неверных ГОСТов, несуществующих технических характеристик);

излишняя детализация объекта закупки, характеристики которого содержатся в технической части такой документации (например, установление требований к химическому составу веществ, из которых должны быть изготовлены материалы (товары), приобретаемые в рамках закупки);

- не установление в документации о закупке обязательных требований к участникам закупки, требований предоставления в составе заявок обязательных документов;

- установление в документации о закупке излишних требований к участникам закупки, к предоставлению ими излишних документов.

Нарушениями, допускаемыми комиссиями при рассмотрении заявок участников закупки, остаются неправомерный допуск участников закупки и неправомерный отказ в допуске.

Особое внимание следует уделить основным ***изменениям, внесенным в закон о контрактной системе и вступившим в действие с 11.01.2018.***

При отказе от заключения контракта с победителем закупки по основаниям, предусмотренным частями 9 или 10 статьи 31 закона о контрактной системе, заказчик может заключить контракт с иным участником, который предложил наиболее выгодную цену (часть 11 статьи 31 закона о контрактной системе).

Новая редакция пункта 1 части 1 статьи 33 закона о контрактной системе предполагает возможность указания в документации о закупке товарного знака (при описании объекта любой закупки). Следует сопроводить товарный знак словами "или эквивалент", за исключением случает:

- если товары, выпускаемые под другими товарными знаками, несовместимы с товарами, которые использует заказчик;

- если закупаются запчасти и расходные материалы к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией.

Предъявляются новые требования к сроку подачи заказчиком в контрольный орган сведений об участнике закупки, уклонившемся от заключения контракта, - в течение трех рабочих дней с даты признания победителя закупки уклонившимся (часть 4 статьи 104 закона о контрактной системе).

Статья 99 закона о контрактной системе дополнена частью 15.1, согласно которой обращение с жалобой на действия субъектов контроля и информация о нарушениях законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок положениями документации о закупке, извещения о запросе котировок, поступившие от физического лица, права и законные интересы которого не нарушены такими действиями (бездействием), положениями этих документации, извещения, рассматриваются контрольным органом в сфере закупок в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В первом квартале 2018г. в Тульское УФАС России в порядке статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» поступило на рассмотрение 12 жалоб на нарушения процедуры торгов, которые проводились с учетом положений Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», из них:

- 9 жалоб признаны необоснованными

- 2 жалоба оставлена без рассмотрения

- 1 жалоба была отозвана.

Рассмотрено 10 обращений заказчиков о размещении сведений о хозяйствующих субъектах в реестре недобросовестных поставщиков (включено в реестр 7).

31 декабря 2017 года был опубликован Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=78E69B63468D9E4659349037B58C7CB810C80C19F7BD5ED88FCB93C7E04803A90043DB5712E98750OFv4I) от 31.12.2017 N 505-ФЗ. Этот закон внес масштабные изменения в [Закон](consultantplus://offline/ref=78E69B63468D9E4659349037B58C7CB810C80D1EF6B35ED88FCB93C7E0O4v8I) N 223-ФЗ «О закупках товаров. Работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

Большая часть изменений вступит в силу 1 июля 2018 года. У заказчиков останется время, чтобы привести в соответствие с изменениями Положения о закупках. Это надо будет сделать не позднее 1 января 2019 года.

Однако есть поправки, которые вступили в силу 31 декабря 2017 года.

С 31 декабря 2017 года [предусмотрено](consultantplus://offline/ref=78E69B63468D9E4659349037B58C7CB810C80D1EF6B35ED88FCB93C7E04803A90043DB5712E98657OFvFI), что можно обратиться в антимонопольный орган с жалобой, не только если заказчик при проведении закупки, нарушил Закон N 223-ФЗ, но и (или) Положение о закупке.

Появилась [норма](consultantplus://offline/ref=78E69B63468D9E4659349037B58C7CB810C80D1EF6B35ED88FCB93C7E04803A90043DB5712E98657OFv5I), согласно которой, если обжалуемые действия (бездействие) совершены после окончания срока подачи заявок, обжаловать их может только участник закупки, подавший заявку.

Установлено [правило](consultantplus://offline/ref=78E69B63468D9E4659349037B58C7CB810C80D1EF6B35ED88FCB93C7E04803A90043DB5712E98654OFvFI) о том, что антимонопольный орган при рассмотрении жалобы ограничен только доводами, составляющими предмет обжалования.

**Контроль рекламного законодательства**

В 2017 г. рассмотрено около 153 заявления о нарушении рекламного законодательства, половина из которых заявления граждан о нежелательных смс-сообщениях. Рассмотрено 62 дела по признакам нарушения Федерального закона от «О рекламе», по 49 делам нарушение признано. Наиболее распространенные нарушения:

- использование в рекламе слов в превосходной степени «Лучший», «Самый», «Первый», «№1», без указания критериев и объективного подтверждения;

- реклама дистанционного способа продажи товаров, в отсутствие информации, определенной статьей 8 Федерального закона «О рекламе»;

- реклама медицинских услуг не сопровождается предупреждением, определенным частью 7 статьи 24 Федерального закона «О рекламе».

В век развитых технологий уже никого не удивляют смс- рассылки рекламного характера, не удивляют, но очень напрягают.

Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы ведут активную борьбу с незаконной рекламой, распространяемой по сетям электросвязи, в том числе посредством использования телефонной, факсимильной, подвижной радиотелефонной связи, согласие на которую получатели рекламы не давали.

Большая часть заявлений о нарушении рекламного законодательства, поступающих в Управление, связанна именно с незаконной смс - рассылкой рекламы. «Распутывание смс-сетей», выявление рекламораспространителя, представляет собой трудоемкий процесс, сопровождаемый бесчисленным количеством запросов, по итогам которых возбуждаются рекламные или административные дела.

Зачастую при оформлении бонусных карт, карт, предоставляющих скидки, приобретая товар, посредством дистанционного способа продажи или Интернет-сайтов, граждане оформляют анкеты, в которых соглашаются на получение смс-рассылок рекламного характера. В данном случае, хочется посоветовать всем: будьте бдительными, читайте те документы, которые вы подписываете и где оставляете свои контактные данные.