**Доклад к публичным обсуждениям правоприменительной практики**

**Тульского УФАС России за 2023 год**

**(Тула, 20.03.2024)**

В ходе осуществления ***антимонопольного контроля в отношении хозяйствующих субъектов*** за 2023 год Тульским УФАС России рассмотрено 197 заявлений о нарушении требований антимонопольного законодательства, выдано 2 предупреждения о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

***В рамках осуществления полномочий по соблюдению сетевыми организациями Правил технологического присоединения*** энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 (далее - Правила), Управлением в 2023 года рассмотрено более 1200 заявлений граждан о нарушении сетевыми организациями вышеуказанных Правил, по результатам рассмотрения которых возбуждено 430 административных дела (статья 9.21 КоАП РФ). В связи с устранением нарушений прекращено 355. Общая сумма административных штрафов составила около 62 млн. руб.

***В сфере надзора за соблюдением законодательства о рекламе*** рассмотрено 109 заявлений, по результатам рассмотрения которых возбуждено и рассмотрено 2 дела по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе.

***В порядке статьи 18.1 ФЗ «О защите конкуренции»*** поступило 82 жалобы на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, в том числе отдельными видами юридических лиц. Из них: 9 жалоб признаны обоснованными, 37 – необоснованными, 15 жалоб возвращены, а 10 – были отозваны. Лица, допустившие нарушения привлечены к административной ответственности.

Заказчиками, действия которых обжаловались в Тульском УФАС России, являются АО «КБП», АО «Газпром газораспределение Тула», АО «Квадра», АО «Корпорация развития Тульской области» и другие. Общая сумма закупок составила 720 млн.руб.

В качестве примера судебной практики рассмотрения жалоб в сфере закупок отдельными видами юридических лиц по итогам 2023 года можно привести следующее дело.

Общество с ограниченной ответственностью «Альфа» обратилось в Арбитражный суд Центрального округа с жалобой на решение Арбитражного суда Тульской области от 04.08.2022 и постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.11.2022 по делу № А68-6328/2021, признавшие законным решение Тульского УФАС России от 15 июня 2021 года по делу № 071/07/3-490/2021.

Согласно данному решению, ООО «Альфа» обратилось в Тульское УФАС России с жалобой на АО «КБП» (далее – Заказчик) при проведении аукциона в электронной форме, участниками которого могут являться только субъекты малого и среднего предпринимательства, на право заключения договора на поставку спецодежды (извещение № 32110148000).

По мнению ООО «Альфа», Заказчиком нарушены пункт 3.4.9 документации и положение о закупках, а именно неправомерно снижена цена договора на 15 % от предложенной цены вследствие того, что в заявке не была указана страна происхождения товара. По мнению Заявителя, указание «да» в графе «поставка товаров российского происхождения» при заполнении формы на электронной торговой площадке, является надлежащим подтверждением того, что предлагаемый Заявителем к поставке товар является товаром российского происхождения.

Тульским УФАС России отмечено, что отметка «да» в графе «Поставка товаров российского происхождения» на ЭТП, равно как и указание иных стран происхождения товара, предлагаемого к поставке, не предусмотрена Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2016 года № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» (далее – Постановление № 925), так как не позволяет рассчитать процент от цены договора в случае предоставления участником аукциона части товара российского и части иностранного производства.

По результатам рассмотрения жалобы ООО «Альфа» Комиссией Тульского УФАС России принято решение о признании указанной жалобы необоснованной.

Не согласившись с решением по делу № 071/07/3-490/2021, ООО «Альфа» обратилось в Арбитражный суд Тульской области.

 Арбитражный суд Тульской области поддержал позицию Тульского УФАС России, признав данное решение законным и обоснованным, а заявление ООО «Альфа» – не подлежащим удовлетворению. Суд апелляционной инстанции, рассмотрев апелляционную жалобу ООО «Альфа» на указанное решение Арбитражного суда Тульской области, также встал на сторону Тульского УФАС России.

07 февраля 2023 года Арбитражный суд Центрального округа поддержал позицию Тульского УФАС России, признав законными Решение Арбитражного суда Тульской области от 04.08.2022 и постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.11.2022 по делу № А68-6328/2021, оставив их без изменения, а кассационную жалобу ООО «Альфа» - без удовлетворения.

Таким образом, указанная судебная практика ещё раз подтвердила необходимость указания участником закупки наименования страны происхождения товара в заявке участника в соответствии с требованиями документации и Постановления № 925.

***Касательно нарушений со стороны органов власти*** за истекший период рассмотрено 23 заявления о нарушении требований антимонопольного законодательства, в 4 случаях установлено наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, выданы предупреждения в адрес органов власти и местного самоуправления о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Основными нарушениями со стороны органов власти являются: выдача незаконных преференций и привилегий отдельным компаниям; издание нормативных актов, ограничивающих конкуренцию; введение необоснованных барьеров и запретов для бизнеса.

К важным достижениям управления в 2023 году также следует отнести то, что в результате взаимодействия с правоохранительными органами Тульской области оказано существенное влияние на пресечение систематического (с 2018 года) нарушения антимонопольного законодательства комитетом по земельным и имущественным отношениям администрации муниципального образования Узловский район, администрацией муниципального образования Узловский район при передаче во временное владение и пользование коммунальных объектов, находящихся в муниципальной собственности (в том числе объектов водоснабжения и (или) водоотведения), обществу с ограниченной ответственностью «Узловский Городской Водоканал» с нарушением установленных действующим законодательством Российской Федерации процедур. В результате выдачи КИЗО АМО Узловский район, АМО Узловский район предупреждений о необходимости прекращения действий, влекущих нарушение антимонопольного законодательства, выразившихся в незаконной передаче в аренду недвижимого муниципального имущества муниципального образования Узловский район, создано муниципальное унитарное предприятие по водоснабжению на территории Узловского района, то есть предупреждения исполнены.

***Также необходимо обратить внимание на выявленный факт заключения антиконкурентного соглашения с участием органов власти.***

Управлением в 2023 году возбуждено и рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства в части нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

В настоящее время проблема антиконкурентных соглашений является актуальной. Такие соглашения ежегодно пресекаются антимонопольным органом. Данная проблема зачастую связана с тем, что законодательство предусматривает случаи, в которых предоставляется возможность осуществления закупки у единственного поставщика. При выборе такого способа закупки отсутствует обязанность по проведению торгов. В результате многие субъекты заключают соглашения о выполнении работ до заключения контракта, о заключении ряда однородных контрактов на выполнение указанных работ без проведения конкурентных процедур, направленные на ограничение и недопущение конкуренции на определенных рынках, чаще на рынке строительных работ.

Все дела о нарушении антимонопольного законодательства в части нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции возбуждены и рассмотрены в результате тесного межведомственного взаимодействия с правоохранительными органами и прокуратурой Тульской области по материалам, представленным указанными органами (так, в ноябре 2023 года: дело о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено в отношении Управления по благоустройству администрации города Тулы и МКП «Тулагорсвет» по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции при заключении соглашения, направленного на ограничение и недопущение конкуренции при обеспечении работоспособности установок, питающихся от линий электропередач г. Тулы). В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 071/01/16-1185/2023 Комиссией Тульского УФАС России установлено, что сумма ущерба, причиненного бюджету муниципального образования город Тула, составила 402 361 750, 64 руб. Все лица признаны нарушившими пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и привлечены к административной ответственности.

Работа по борьбе с картелизацией экономики будет продолжаться, в том числе во взаимодействии с другими ведомствами согласно заключенным соглашениям с УМВД, прокуратурой, следственным управлением Тульской области.

***Рассмотрение жалоб участников на действия (бездействие) субъектов контроля в рамках законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.***

В 2023 году рассмотрено 220 жалоб на действия субъектов контроля Управления, по результатам рассмотрения которых выявлено 62 закупки, проведенной с нарушением Закона о контрактной системе, в целях устранения которых субъектам контроля выдано 49 предписаний, которые исполнены в полном объеме в установленные сроки.

Большая часть субъектов контроля, на действия которых поступают жалобы, относятся к уровню субъекта Российской Федерации (более 85%). Меньше всего обжалуются действия заказчиков федерального уровня.

Основная часть жалоб связана с закупками, проводимыми в сфере приобретения лекарственных средств, медицинских изделий и медицинской техники, при осуществлении разного вида строительной и ремонтной деятельности, в сфере благоустройства территорий.

В 2023 году рассмотрено 249 обращений о включении участников закупок в реестр недобросовестных поставщиков. 179 хозяйствующих субъектов включено в реестр недобросовестных поставщиков, из них 166 на основании отказа заказчика от исполнения контракта.

Основной причиной не включения в реестр недобросовестных поставщиков при одностороннем отказе заказчиков от исполнения контракта является недоказанность заказчиками недобросовестного поведения участниками, существенности нарушений участниками закупок условий контрактов при их исполнении, а также несоблюдение заказчиками законодательно установленной процедуры расторжения контракта.

В 2023 году вынесено 43 постановления о наложении штрафа на общую сумму 640 тыс. руб., 109 лицам назначено административное наказание в виде предупреждения.

В 2023 году в стадии судебного обжалования находилось 36 решений; окончательные судебные акты приняты по 24 делам, по 22 из которых в удовлетворении требований заявителей отказано в полном объеме.

Преимущественно обжалованы решения, принятые по итогам рассмотрения обращений заказчиков о включении участников закупок в реестр недобросовестных поставщиков.

Продолжается работа по выявлению нарушений при осуществлении закупок, проводимых в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Так в 2023 году Управлением рассмотрено 26 жалоб на действия субъектов контроля Тульского УФАС России при осуществлении закупок, проводимых в рамках национальных проектов. По результатам рассмотрения указанных жалоб выдано 6 обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений закона о контрактной системе в сфере закупок.

Также в 2023 году в рамках поручений ФАС России Управлением инициативно проведено 60 внеплановых проверок, по итогам которых выявлено 8 закупок, проведенных с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выдано 2 предписания.

Анализ показал, что основная часть закупок, проведенных с нарушением требований законодательства, приходится на закупки в рамках национальных проектов «Демография», «Здравоохранение», «Культура», «Жилье и городская среда», «Туризм и индустрия гостеприимства».

Все должностные лица, виновные в нарушении законодательства о контрактной системе привлечены Тульским УФАС России к административной ответственности.

В целях наиболее эффективного контроля и оперативного реагирования Управлением налажено взаимодействие с прокуратурой Тульской области (заключено соглашение о взаимодействии), Следственным управлением Следственного комитета России по Тульской области, УМВД России по Тульской области, УФСБ России по Тульской области, Росгвардией.

К важным достижениям управления в 2023 году следует отнести рассмотрение ФАС России включения дела Тульского УФАС России в перечень лучших (прецедентных) дел на Федеральном уровне.

Общество с ограниченной ответственностью «Северо-восточная транспортная компания» обратилось в Управление Федеральной антимонопольной службы по Тульской области с жалобой на действия комиссии уполномоченного органа по осуществлению закупок для нужд муниципального казенного учреждения "Центр организации дорожно-транспортной деятельности города Тулы" (далее – аукционная комиссия) при рассмотрении заявок в рамках электронного аукциона на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом (автобус) по регулируемым тарифам в границах муниципального образования город Тула по автобусным маршрутам №№ 27, 40, 182 (закупка № 0166300024722000447) (начальная (максимальная) цена контракта 38 736 400,28 рублей).

В извещении о закупке заказчик в соответствии с частью 2.1 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44 - ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установил дополнительное требование к участникам аукциона об исполнении (с учетом правопреемства) в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в закупке контракта или договора, заключенного в соответствии с Законом о закупках при условии исполнения таким участником закупки требований об уплате неустоек (штрафов, пеней), предъявленных при исполнении таких контракта, договора. Стоимость исполненных обязательств по таким контрактам, договору должна составлять не менее двадцати процентов начальной (максимальной) цены контракта, а также перечень документов и сведений, подтверждающих наличие такого опыта, предусмотренный пунктом 4 Постановления Правительства РФ от 29 декабря 2021 г. N 2571 «О дополнительных требованиях к участникам закупки …».

Согласно материалам дела, в целях исполнения указанного требования ООО «СВТК», подавая заявку на участие в электронном аукционе, в качестве подтверждения своего опыта исполнения контракта, представило государственный контракт № 0136200003619008385001 на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по регулируемым тарифам от 21.01.2020 (реестровый номер контракта 26950232949 20 000017), сопоставимый с предметом закупки, заключенный на сумму 694 517 285,00 рублей (с учетом дополнительных соглашений – на сумму 679 396 769,00 рублей) со сроком оказания услуг с февраля 2020 года по декабрь 2026 года, а также акты приемки выполненных работ по контракту № 0136200003619008385001 от 21.01.2020, датированные с марта 2020 года по июнь 2022 года, на сумму 217 941 845,27 рублей, что составляет 27,9 % от начальной (максимальной) цены такого контракта.

Посчитав, что обществом представлены сведения о контракте, находящемся в процессе исполнения, со сроком исполнения по декабрь 2026 года, аукционная комиссия отклонила заявку ООО «СВТК» на основании пункта 3 части 12 статьи 48 Закона N 44-ФЗ в связи с несоответствием участника закупки требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки в соответствии с частью 2.1 статьи 31 Закона N 44-ФЗ, что отражено в протоколе подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) № 0166300024722000447 от 10.08.2022.

Признавая жалобу необоснованной, Управление исходило из того, что:

- несмотря на то, что стоимость выполненных обществом обязательств по контракту составляла более 20% от начальной максимальной цены контракта, такой контракт не может подтвердить опыт, поскольку в закупке с универсальной предквалификацией надлежащим подтверждением соответствующего опыта, с учетом положений подпункта "в" пункта 4 Постановления N 2571, может являться только контракт, обязательства по которому прекращены его исполнением;

- частичное исполнение договора/контракта не может отождествляться с понятием "исполненный контракт/договор", поскольку исполненным может считаться только такой договор, обязательства по которому выполнены в полном объеме или прекращены сторонами, а само по себе совершение определенных действий, связанных с исполнением обязательства, еще не свидетельствует о полном исполнении договора/контракта;

- при оценке наличия опыта у участника закупки комиссии необходимо учитывать не факт исполнения обязательств по контракту (совершения определенных действий, составляющих предмет соответствующего контракта) и их объем, а наличие факта исполнения контракта.

Арбитражные суды четырех инстанций подтвердили позицию Управления (определение Верховного суда Российской Федерации № 310-ЭС23-25607 от 26.12.2023). В связи с завершением процедуры судебного обжалования, решение по делу вступило в законную силу в отчетном периоде.

Поддерживая позицию Управления, суды указали, что из нормы части 2.1 статьи 31 Закона N 44-ФЗ следует, что контракт, подтверждающий опыт, должен быть исполненным полностью; контракт является исполненным, когда исполнитель и заказчик надлежащим образом завершили исполнение своих обязательств по контракту; информация об исполненном контракте должна быть размещена в реестре контрактов единой информационной системы в сфере закупок со статусом "исполнение завершено".

Положение о том, что стоимость исполненных обязательств по подтверждающим опыт контракту, договору должна составлять не менее двадцати процентов начальной (максимальной) цены контракта, означает, что стоимость исполненного контракта, сведения о которым представлены участником закупки в подтверждение опыта, должна составлять не менее двадцати процентов начальной (максимальной) цены контракта, на заключение которого претендует участник.

То есть судами дано толкование понятия «исполненный контракт» в целях его применения в закупочной деятельности участниками контрактной системы.

Иной подход будет противоречить основополагающим принципам Закона N 44-ФЗ (в силу статей 1, 6 и 8 Закона N 44-ФЗ к таковым отнесены, повышение эффективности, результативность осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблении, создание равных условии для участников), целям и задачам Постановления N 2571, поскольку создает необоснованные риски для заказчиков, а также, в рассматриваемом случае муниципальных нужд, в виде допуска заявки участника закупки, не обладающего опытом выполнения работ, являющихся объектом закупки.

Таким образом, решение по делу имеет прецедентное значение, способствует выработке единого подхода при рассмотрении заявок при проведении закупок с универсальной предквалификацией, которые могут быть использованы, как субъектами контроля, так и контролирующими органами.

 При этом данная практика может применяться во всех сферах, на которые распространяет свое действие Постановления N 2571.

Подобный подход при рассмотрении заявок исключает риск заключения контракта с лицами, не обладающими соответствующим опытом поставки товаров, работ, услуг; способствуют реализации прав добросовестных участников закупки на участие в процедуре конкурентных торгов.

**Контроль в сфере тарифного регулирования.**

Правительством РФ принято Постановление от 07.11.2023 №1869 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым предусмотрено, что по поручению ФАС России региональные (территориальные) управления смогут самостоятельно проводить внеплановые выездные и документарные проверки в области регулирования цен (тарифов). Такая мера позволит расширить охват контрольно-надзорной деятельности для более эффективного реагирования в случае необоснованного роста тарифов.

При этом контролировать исполнение акта по итогам проверки по прежнему будет центральный аппарат ФАС России. Это позволит сохранить единообразие правоприменительной практики и уровень контрольных процедур. Полномочия по рассмотрению обращений в сфере госрегулирования тарифов также остаются за центральным аппаратом.

Кроме того, документ предусматривает сокращение сроков некоторых контрольных мероприятий. Это повысит оперативность проводимых контрольных мероприятий. Принимаемые меры направлены на повышение контроля за экономической обоснованностью тарифов.

***Мониторинги на социально значимых рынках***

Тульским УФАС России на постоянной основе осуществляются мониторинг рынка нефтепродуктов. В соответствии с поручениями ЦА ФАС России Тульское УФАС России на постоянной основе проверяет экономическую обоснованность стоимости мелкооптовой реализации топлива с нефтебаз, а также другие составляющие, которые включаются в конечные цены для потребителей.

Также по отдельным поручениям ФАС России в 2023 году осуществлялись мониторинги на социально значимых рынках.

Ведомство постоянно ведет мониторинг ценовой ситуации на товары первой необходимости, а также проверяет компании и организации на предмет доминирования на рынке, когда доля субъекта превышает 25%. По продовольственным товарам таких субъектов не выявлено, рынок высоко конкурентный. Стоит отметить, что в действующем законодательстве не предусмотрено понятие «необоснованный рост цен», а есть «монопольно высокая цена». В числе факторов, которые влияют на конечные цены это увеличение издержек, кредитные обязательства предпринимателей, затраты на доставку грузов в регион, рост закупочных цен и разрыв логистических цепочек.

Так, в 2023 году по поручению руководителя ФАС России проведен анализ ситуации на рынке яйца куриного на предмет наличия или отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в действиях производителей яйца куриного, по итогам которого признаков нарушений не установлено.