**Доклад о правоприменительной практике**

**Новгородского УФАС России в 2021 году**

**Выявление и пресечение нарушений Закона о защите конкуренции в целом**

* В 2021 году в Управлением рассмотрено 127 обращений граждан, хозяйствующих субъектов и органов власти о нарушении антимонопольного законодательства (в 2020 году - 127).

По результатам рассмотрения заявлений и проведенных инициативных антимонопольных расследований:

* выдано 17 предупреждений о прекращении действий, нарушающих АМЗ, 13 из которых в отчетном периоде исполнены (в 2020 – 32),
* рассмотрено 11 дел о нарушении АМЗ (в 2020 – 17), выдано 2предписания об устранении нарушений (в 2020 – 5),
* рассмотрено 139 дел об административных правонарушениях, допущенных вследствие нарушений Закона о защите конкуренции и законодательства о естественных монополиях (в 2020 году - 29).

Также рассмотрено 3 заявления органов власти о предоставлении государственных (муниципальных) преференций.

**Злоупотребление хозяйствующими субъектами доминирующим положением на рынке**

**(статья 10 Закона о защите конкуренции)**

В отчетном периоде Управлением было возбуждено 2 дела по признакам злоупотребления доминирующим положением в отношении электросетевых организаций Новгородской области.

В отношении ПАО «Россети Северо-Запад» дело 053/01/10-314/2021 возбуждено по факту неисполнения предупреждения, выданного Обществу.

Управлением были рассмотрены действия сетевой организации, выразившиеся в необоснованных проверках приборов учета индивидуального предпринимателя. Были установлены факты незаконных проверок, в данной связи было выдано предупреждение по пункту 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (создание дискриминационных условий) с требованием устранить причины и условия, способствовавшие допущению соответствующего нарушения.

Однако, не согласившись с наличием в своих действиях признаков нарушений, сетевая организация отказалась от исполнения предупреждения. В соответствии с требованиями действующего законодательства Управлением было возбуждено дело, по результатам рассмотрения факты нарушений нашли свое подтверждение.

В ходе рассмотрения дела Комиссия установила, что сетевая организация проводила проверки приборов учета в отсутствие правовых оснований, ссылаясь на то, что две различные проверки, оформленные разными актами, являлись единой проверкой. С таким подходом Комиссия не согласилась. Не согласилась Комиссия и с таким обоснованием проведения проверки как «необходимость проверки прибора учета на программном уровне», поскольку фактически сетевая организация в отношении отдельного конкретного потребителя допускала расширительное толкование Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии в части оснований проверки, что, безусловно, привело к ущемлению интересов индивидуального предпринимателя. В данной связи действия сетевой организации были квалифицированы именно как недобросовестная конкуренция, поскольку данный факт явился негативным исключением из общего правила проведения проверок приборов учета, в иных случаях, при соблюдении требований законодательства, потребители находятся в более благоприятных условиях.

Так, по представленным пояснениям предпринимателя из-за неправомерных действий сетевой организации имел место сбой в нормальном функционировании теплиц и овощехранилища, вызванный внеплановым отключением электрической энергии.

Помимо этого, сетевой организации было выдано предписание.

В настоящее время продолжаются судебные процессы по оспариванию сетевой организаций решения и предупреждения Управления, судебные инстанции до настоящего времени поддержали позицию антимонопольного органа.

Другое дело по статье 10 Закона о защите конкуренции было возбуждено в отношении АО «Новгородоблэлектро».

На протяжении нескольких лет, являясь ключевым потребителем ООО «Электрические сети», АО «Новгородоблэлектро» игнорировало свои обязательства по оплате электрической энергии. В силу специфики данного рынка, отнесенного к сферам естественных монополий, поставщик услуги по передаче электрической энергии лишен возможности отказать в ее предоставлении контрагенту – сетевой организации, даже при ее недобросовестном поведении.

В итоге предприятие было поставлено на грань банкротства. Помимо изложенного в адрес ООО «Электрические сети» не возвращались подтверждающие факты оказания услуг документы.

Уже после вмешательства Управления в ходе рассмотрения дела данные документы были возвращены, и сетевая организация начала оплату по договору.

При этом, Управление не вторгалось в сферу гражданско-правовых отношений, помимо той части, в которой имелись очевидные признаки злоупотребления правом со стороны сильной (в сложившихся условиях) стороны. При принятии мер реагирования Управление учло позицию, изложенную в пункте 45 Постановления Пленума ВС РФ № 2, с учетом положений части 1 статьи 2 Закона не подлежит признанию недействительным решение или предписание антимонопольного органа (а равно не может быть отказано антимонопольному органу в удовлетворении его исковых требований) только на основании квалификации соответствующих правоотношений с участием хозяйствующего субъекта, которому выдано предписание антимонопольного органа или к которому данным органом подан иск, как гражданско-правовых.

Однако, уже в ходе рассмотрения дела были выявлены признаки не нарушения общего запрета части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, а признаки именно создания дискриминационных условий, поскольку по отношению к иным, более «крупным» игрокам рынка, сетевая организация подобного поведения не допускала. Для этого Комиссия изучила практику взаимодействия сетевой организации с иными продавцами услуг по передаче электрической энергии.

В связи с выявлением признаков нарушения, по которому предусмотрена обязательная выдача предупреждения и руководствуясь подходом Разъяснениям Президиума № 8, Комиссия выдала предупреждение в адрес сетевой организации и отложила рассмотрение дела. В связи с исполнением предупреждения рассмотрение дела было прекращено.

В отношении газоснабжающей организации ООО «ГНС-Новгород» Управлением было рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательство по обращениям граждан. Дело возбуждено по факту нарушения установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования.

В ходе рассмотрения дела установлено, что фактически с граждан взымалась так называемая «плата за ремонт газовых баллонов». При этом, что важно, коммунальной услугой, цена которой является регулируемой и определяется Комитетом по тарифной политике Новгородской области, является, в соответствии с действующим законодательством, газ в баллонах. Согласно действующим в данной сфере правилам тарифного регулирования, в тариф включаются в том числе, затраты газоснабжающей организации на ремонт и освидетельствование газовых баллонов.

Продаже подлежат наполненные сжиженным углеводородным газом баллоны, прошедшие предварительное техническое освидетельствование и находящиеся в исправном состоянии, срок службы которых не истек.

Таким образом, Комиссия пришла к выводу о невозможности взимания отдельной (дополнительной) платы, определяемой самостоятельно хозяйствующим субъектом.

В ходе рассмотрения дела газоснабжающая организация признала нарушение и прекратила его.

Благодаря вмешательству Управления с получателей коммунального ресурса перестала взиматься необоснованная плата.

В связи с тем, что ряд составов по нарушениям, указанным в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции предусматривает обязательную выдачу предупреждения, работа Управления по пресечению злоупотребления доминирующим положением не ограничилась рассмотрением дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Управлением было выдано 2 предупреждения в адрес ООО «ТНС Энерго Великий Новгород».

В одном случае навязывания контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

Бюджетной медицинской организации навязывались условия договора, которые предусматривали разделение ответственности гарантирующего поставщика с сетевой организацией, что могло повлечь необоснованные правовые споры при разрешении вопросов по исполнению договора.

В соответствии с требованиями действующего законодательства сетевая организация разделяет ответственность с гарантирующим поставщиком лишь в случаен опосредованного технологического присоединения.

В рамках исполнения предупреждения были внесены изменения, в том числе, в типовые формы договоров.

В другом случае гарантирующему поставщику было выдано предупреждение по факту экономически или технологически не обоснованного отказа (уклонения) от заключения договора (пункт 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции).

Независимой энергосбытовой компании необоснованно отказывали в заключении договора купли-продажи электрической энергии в отношении объектов – магазинов одной из торговых сетей.

Гарантирующий поставщик мотивировал свои отказы (ненаправление на подпись проектов договоров) тем, что потребителем не оплачен выставленный ему счет. Однако в ходе рассмотрения заявления выяснилось, что счет был направлен ненадлежащим образом: они были направлены на имя гражданина (представителя по доверенности), однако не на его адрес, а на адрес юридического лица. Таким образом, ни представитель, ни юридическое лицо, соответствующие документы для оплаты не получили. Учитывая невыставление (не надлежащее выставление) счета, оснований отказывать в заключении договора не имелось.

Предупреждение было исполнено.

**Заключение хозяйствующими субъектами запрещенных антимонопольным законодательством соглашеинй**

**(статья 11 Закона о защите конкуренции)\**

В 2021 году Новгородским УФАС России было принято 1 решение о наличии нарушения по статье 11 Закона о защите конкуренции.

По представленным в Управление материалам был проведен анализ, запрошены сведения у электронных торговых площадок и хозяйствующих субъектов.

В результате анализа были установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях 2 хозяйствующих субъектов из гор. Санкт-Петербург и индивидуального предпринимателя из респ. Крым.

По результатам рассмотрения дела установлено заключение между данными лицами картельного соглашения на торгах, целью которого явилось поддержание цен. Примечательно, что в ходе рассмотрения дела от лица, участвующего в деле, поступили сведения о подтверждении ими имевшего место нарушения.

Торги, попавшие в сферу антиконкурентного соглашения проходили для заказчиков Новгородской области – медицинских учреждений, которыми закупались различные медизделия, такие как  
расходные медицинские материалы, медицинские изделия для отделения челюстно-лицевой хирургии, медицинские изделия медицинского назначения и инструменты для нейрохирургии, медицинские металлоконструкции для остеосинтеза в травматологии, поставка изделий для травматологии и ортопедии.

Доход участников картеля составил свыше 34 млн. рублей.

В настоящее время виновные должностные и юридические лица привлечены к административной ответственности.

**Выявление и пресечение актов недобросовестной конкуренции (статьи 14.1-14.8 Закона о защите конкуренции)**

В 2021 году Новгородским УФАС России было выдано 2 предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки недобросовестной конкуренции.

Одно из предупреждений было выдано по статье Статьей 14.3 Закона о защите конкуренции, которой установлен запрет на недобросовестную конкуренцию путем некорректного сравнения.

Согласно пункту 1 вышеуказанной статьи не допускается недобросовестная конкуренция путем некорректного сравнения хозяйствующего субъекта и (или) его товара с другим хозяйствующим субъектом-конкурентом и (или) его товаром, в том числе сравнение с другим хозяйствующим субъектом-конкурентом и (или) его товаром путем использования слов «лучший», «первый», «номер один», «самый», «только», «единственный», иных слов или обозначений, создающих впечатление о превосходстве товара и (или) хозяйствующего субъекта, без указания конкретных характеристик или параметров сравнения, имеющих объективное подтверждение, либо в случае, если утверждения, содержащие указанные слова, являются ложными, неточными или искаженными.

Управлением выявлены признаки недобросовестной конкуренции в действиях одной из стоматологических клиник Великого Новгорода, а именно: именно сведения о том, что данная клиника является лучшей стоматологией в Великом Новгороде и обладает лучшими специалистами.

При этом рынок стоматологических услуг на территории Великого Новгорода является конкурентным, данные услуги предоставляет большое количество хозяйствующих субъектов, и такое некорректное сравнение могло реально привести к перераспределению спроса и было направлено на извлечение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности.

Клинике было предложено устранить признаки недобросовестной конкуренции, исключить из информации с официального сайта некорректные сравнения, что клиникой было своевременно осуществлено. Благодаря исполнению предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждалось.

Другое предупреждение Управления, связанное с недобросовестной конкуренцией, выдано по статье 14.8 Закона о защите конкуренции (иные формы недобросовестной конкуренции).

Нарушение во многом явилось «типовым» и было связано с не передачей предшествующей управляющей организацией технической документации по многоквартирным домам, расположенным в Боровичском районе в новую обслуживающую организацию.

Предупреждение было исполнено, дело не возбуждалось.

**Нарушение запрета органами власти на антиконкурентные акты и действия (бездействие) (статья 15 Закона о защите конкуренции)**

В отчетном периоде Управлением выдан ряд предупреждений в отношении органов власти и местного самоуправления по признакам нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Сразу несколько предупреждений, связанных с распределением квот на ПЦР-тестирование коронавирусной инфекции было выдано в адрес Министерства здравоохранения Новгородской области.

При чем в первом случае, по результатам выданного предписания был отменен нормативный правовой акт, а далее Министерство продолжало практику дискриминационного распределения квот посредством своего письма (то есть не акта, а действия).

Подобная практика была также пресечена Управлением.

В результате исполнения предупреждения были отменены дискриминирующие частные медицинские организации нормативные правовые акты и письма Министерства.

Также в отчетном периоде выдано предупреждение в адрес Правительства Новгородской области: нормативный правовой акт, который устанавливал порядок распределения субсидий, противоречил требованиям федерального законодательства и мог негативно влиять на конкуренцию на рынке социальных услуг.

Так, в частности, по предупреждению Управления в Порядок предоставления в 2018 - 2025 годах субсидий негосударственным некоммерческим организациям социального обслуживания, предоставляющим социальные услуги утвержденном Постановлением Правительства Новгородской области от 27 апреля 2018 года № 174 были внесены изменения, а именно: отменены положения запрещающие участие в отборе лицам, находящимся в реорганизации путем присоединения к ним иных юридических лиц, а главное, установлены сроки подачи заявок на участие в Конкурсном отборе: не менее 30 календарных дней.

Правительство исполнило предписание Управления и привело нормативный правовой акт в соответствие с требованиями федерального законодательства.

Также в отчетном периоде Управлением выдавались предупреждения в адрес администраций Парфинского, Боровичского и Старорусского муниципальных районов по внесению изменений в нарушающие требования антимонопольного законодательства административные регламенты. Предупреждения исполнены.

Вместе с тем в силу неисполнения Администрацией Парфинского муниципального района предупреждения о прекращении практики финансирования муниципальных нужд в обход требований Закона о контрактной системе путем направления бюджетных ассигнований в адрес подведомственного учреждения на выполнение работ, фактически являющихся муниципальными нуждами. В настоящее время дело находится в стадии рассмотрения.

**Нарушение антимонопольных требований к торгам, запросу котировок, запросу предложений цен**

**(статья 17 Закона о защите конкуренции)**

В отчетном периоде Управлением рассмотрено несколько дел по признакам нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрены дела в отношении МКУ «Городское хозяйство», Администрации Великого Новгорода, Администрации Солецкого муниципального округа, Администрации Парфинского муниципального района, связанные с нарушениями при проведении закупочных процедур.

В 2021 году также рассмотрено дело по соглашению заказчика и поставщика – ГОКУ «Центр лесного хозяйства и регионального диспетчерского управления» и организации из гор. Санкт-Петербург. В ходе рассмотрения дела были установлены факты переписки между представителем заказчика и потенциальным поставщиком, который включил в условия аукционной документации специальные «отсекающие конкурентов» условия. В ходе опроса конкуренты подтвердили тот факт, что указанные условия, внесенные в аукционную документацию, в той либо иной мере ограничили возможность их участия в торгах.

Начато и было окончено уже в 2022 году рассмотрение дела в отношении Министерства труда и социальной защиты населения по факту нарушений требований антимонопольного законодательства при осуществлении Конкурсного отбора поставщиков социальных услуг.

Комиссия установила, что на подачу документов участникам отбора был предоставлен всего 1 рабочий день, при этом документы требовалось представить посредством почты.

**Судебная практика**

В 2021 году Управление приняло участие в судебном деле по оспариванию решения по факту заключения ограничивающего конкуренцию соглашения между региональным министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии и подведомственными ему НОАУ-лесхозами. По результатам рассмотрения дела судом первой инстанции поддержано решение антимонопольного органа. Суд апелляционной инстанции состоялся в январе текущего года и также поддержал Управление (№ дела А44-5588/2020).

В 2021 году Управление приняло участие в судебном процессе по иску Прокуратуры Новгородской области о признании незаконными отдельных положений Областного закона № 542-ОЗ «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины, елей и (или) деревьев других хвойных пород на основании договора купли-продажи лесных насаждений». Положения предоставляли преимущественные условия заготовки древесины государственным областным автономным учреждениям, создавая дискриминационные условия деятельности на данном рынке. Позиция Управления была поддержана судебными инстанциями, спорные положения Закона № 542-ОЗ отменены.

Также в отчетном периоде обжаловались в большом количестве постановления Управления о привлечении к административной ответственности сетевыми организациями. Полностью отмененных постановлений судами по статье 9.21 КоАП РФ не имеется, все постановления Управления либо изменены в части размера оплаты, либо оставлены без изменения.

В 2021 году окончено судебное рассмотрение дела по оспариванию решения Управления 053/01/10-182/2019, вынесенное по факту установления АО «Газпром газораспределение» монопольно высоких цен на ТО ВДГО.

Сложность и прецедентность самого антимонопольного дела дела заключается в том, что в связи с наличием в материалах дела заключения эксперта общим объемом более 100 листов с выводами об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства Комиссия в своем решении проанализировала и изложила не только обоснования и расчеты, доказывающие установление монопольно высокой цены, но и провела анализ достоверности и полноты экспертных заключений и обоснованно с ними не согласилась.

Решение было обжаловано в арбитражный суд. Судебная экспертиза не назначалась, однако процесс в суде первой инстанции длился более полугода, состоялось судебных 12 заседаний, поскольку Общество заявляло все новые ходатайства и представляло дополнительные пояснения и документы. Суд первой инстанции признал законным и обоснованным решение Управления. Последующие две судебные инстанции оставили решение Арбитражного суда Новгородской области от 12.01.2021 по делу А44-2589/2020 без изменения, а жалобу Общества – без удовлетворения. Общество и виновное должностное лицо привлечены к административной ответственности по ч.1 ст.14.31 КоАП РФ.

**Привлечение к административной ответственности**

В 2021 году Управлением по направлению деятельности отдела антимонопольного контроля было рассмотрено 139 дел об административных правонарушениях, допущенных вследствие нарушений Закона о защите конкуренции и законодательства о естественных монополиях:

по статье 9.21 КоАП РФ рассмотрено в общей сложности 105 дел об административных правонарушениях;

по статье 14.9 КоАП РФ – 2;

по статье 14.32 КоАП РФ - 32

За 2021 год вынесено постановлений о наложении штрафов на общую сумму (без учета снижений при обжаловании) 39 млн. 923 тыс. руб.

Ряд постановлений в настоящее время обжалуется лицами, привлеченными к административной ответственности.