# Антимонопольный контроль: практика выявления и пресечения

## нарушений Закона о защите конкуренции за 2016 год

**Практика пресечения нарушений Закона о защите конкуренции в виде злоупотребления хозяйствующих субъектов доминирующим положением (статья 10 Закона о защите конкуренции)**

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области в 2016 году рассмотрено 332 заявления о нарушении антимонопольного законодательства поставщиками товара (услуги, работы). По сравнению с 2015 годом, количество заявлений поступивших в управление в 2016 году увеличилось на 25%.

Большинство заявителей (порядка 70%) - физические лица. Традиционно порядка 30-40% поступивших заявлений - это жалобы на поставщиков рынка электроснабжения и теплоснабжения. Практически половина (47%) заявлений поступивших в управление в 2016 году, это жалобы на поставщиков услуг, относящихся к сферам естественных монополиям. Преимущественно заявители жаловались на поставщиков, действующих в сфере газоснабжения (39%) и электроснабжения (30%).

Необходимо отметить, что с вступлением в силу изменений, внесённых в Закон о защите конкуренции, исключающих с начала 2016 года возможность квалификации нарушения по статье 10 в отношении физических лиц (кроме неопределённого круга потребителей), количество выявляемых признаков нарушения, связанных с действиями поставщиков коммунальных ресурсов снизилось.

При рассмотрении заявлений управлением дана оценка действиям хозяйствующих субъектов на предмет их соответствия требованиям статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В 2016 году управлением возбуждено девять дел по признакам нарушения статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции», из них восемь дел возбуждено по итогам рассмотрения заявлений, одно - по результатам рассмотрения имеющихся материалов, т.е. по собственной инициативе управления. По результатам рассмотрения дел управлением принято *восемь решений о наличии нарушения ст.10 ФЗ «О защите конкуренции»,* одно дело, в связи с отсутствием состава правонарушения, прекращено.

Из восьми выявленных в 2016 году нарушений антимонопольных запретов, пять совершено на рынках, относящихся к естественным монополиям (рынок передачи электрической энергии (2 нарушения), услуг водоснабжения и водоотведения (2 нарушения), рынок услуг железнодорожного транспорта необщего пользования (1 нарушение). Остальные нарушения установлены в действиях поставщика, оказывающего услуги управления многоквартирными домами, услуги по захоронению бытовых отходов, а также поставщика рынка финансовых услуг - кредитной организации.

Управлением в 2016 году выдано четыре *предписания* о прекращении нарушения и совершении действий, направленных на устранение нарушения антимонопольного законодательства.

В рамках реализации полномочий направленных на недопущение нарушения антимонопольного законодательства, по фактам навязывания невыгодных условий договоров, в связи с необоснованным отказом (уклонением) доминирующего поставщика товарного рынка от заключения договора, в том числе договора технологического присоединения к сетям, а также созданием дискриминационных условий на товарном рынке управлением было выдано три предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В числе получивших предупреждение – автовокзал г Тюмени (ГБУ ТО «Объединение автовокзалов и автостанций»), доминирующее на рынке оказания услуги автовокзалов и создающее дискриминационные условия деятельности на рынке пассажирских перевозок. Законность выданного управлением предупреждения подтверждено судом.

ГБУ ТО «Объединение автовокзалов и автостанций», не выполнено выданное предупреждение, в связи с чем, в отношении хозяйствующего субъекта было возбуждено дело по признакам нарушения Закона о защите конкуренции (п.8, ч.1, ст.10). Рассмотрение данного дела завершилось в 2017 году принятием решения, о нарушении хозяйствующим субъектом антимонопольного запрета на дискриминацию иных лиц.

Таким образом, в результате исполнения выданных управлением по результатам рассмотрения дел предписаний и предупреждений устранены нарушения антимонопольного законодательства в сфере электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения, водоотведения и на иных товарных рынках.

Особое внимание следует обратить на то, что наиболее распространённым нарушением, выявляемом управлением, является несоблюдением субъектами естественной монополии антимонопольного запрета на нарушение установленного нормативно-правовыми актами порядка ценообразования.

Необходимо отметить, что деятельность субъектов естественных монополий (перечислены в статье 4 закона «О естественных монополиях») подлежит *ценовому* государственному регулированию, осуществляемому посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня.

Государственное ценовое регулирование распространяется, к примеру, на поставщиков, оказывающих услуги в сфере железнодорожных перевозок, на поставщиков товарных рынков, обеспечивающих процесс доставки коммунальных ресурсов до конечного потребителя, в том числе передачу тепловой или электрической энергии, транспортировку природного газа по трубопроводам, водоснабжение и водоотведение (с использованием централизованных системы и систем коммунальной инфраструктуры).

Соответственно предприятия, которые имеют в эксплуатации инфраструктуру, позволяющую им осуществлять указанные виды деятельности, признаются антимонопольным органом поставщиками, занимающими, в силу норм Федерального закона «О защите конкуренции», доминирующее положение на соответствующих товарных рынках.

Таким образом, наличие доминирующего положения на товарном рынке накладывает на хозяйствующий субъект обязанность по соблюдению запретов, установленных в статье 10 Федерального закона «О защите конкуренции», включая запрет на нарушение установленного нормативно-правовыми актами порядка ценообразования.

Антимонопольный орган контролирует деятельность субъектов естественной монополии, в том числе соблюдение порядка установления цен (тарифов), а также соответствие цены (тарифа), применяемой хозяйствующим субъектом, установленному регулирующим органом уровню.

Факты нарушения субъектами естественной монополии порядка ценообразования, установленного нормативно-правовыми актами Тюменское УФАС России выявляет ежегодно. Дела, возбуждённые в связи с нарушением указанного запрета составляют порядка 40 процентов в общем количестве дел, возбуждённых управлением после обнаружения признаков нарушения статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции.

Практика показывает, что большинство нарушений установленного нормативно-правовыми актами порядка ценообразования совершены компаниями, оказывающими услуги по передаче электрической энергии.

.

Часть этих нарушений обусловлена неосведомлённостью потребителей электроэнергии о возможности заключения договора поставки электрической напрямую со сбытовой компанией. Заключив договор электроснабжения с организацией, к сетям которой «присоединено» предприятие, оно зачастую попадает в затруднительную ситуацию, когда поставщик, злоупотребляя доминирующим положением, взимает плату за оказанные услуги, рассчитанную по самостоятельно установленному тарифу, а при возникновении разногласий по оплате препятствует перетоку электрической энергии потребителю.

Факты нарушения запрета, связанного с нарушением порядка установления цены (тарифа), были выявлены управлением также в действиях поставщиков, действующих на рынке водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, теплоснабжения, а также при оказании услуг с использованием железнодорожных путей необщего пользования.

Как правило, нарушения обусловлены позицией хозяйствующих субъектов, которые, владея объектами инфраструктуры (трансформаторные подстанции, тепловые или электрические сети, железнодорожные пути необщего пользования и др.), задействованными в сложившихся схемах поставки коммунальных ресурсов (ж/д перевозки), не учитывают свою ответственность как поставщика услуги естественной монополии.

Поставщики товара (услуги), осуществляющие деятельность, отнесённую к сфере естественной монополии, не вправе взимать самостоятельно установленную плату, кроме того такие поставщики не могут, прекратить реализацию товара (услуги) покупателю (абоненту, субабоненту), руководствуясь при этом своим желанием или иными основаниями, за исключением тех, которые определены законодательно.

Не исполняя обязанность по обращению в государственный орган за установлением тарифа (цены) на оказываемую услугу и, реализуя товар (услугу) по цене установленной самостоятельно, данные хозяйствующие субъекты, имея статус «монополист», нарушают антимонопольные требования.

За нарушение антимонопольных запретов, хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение, в том числе для субъектов естественной монополии установлена административная ответственность. Размер штрафных санкций определён в статье 14.31 КоАП РФ: величина штрафных санкций для субъекта естественной монополии определяется антимонопольным органом в зависимости от суммы полученной им выручки, полученной за год (до 15%), но не может быть менее 100 тысяч рублей, для иных юридических лиц, штраф может составить от трёхсот до миллиона рублей.

В качестве ознакомления с практикой управления можно привести следующий пример по пресечению монополистической деятельности, а именно дело в отношении АО «Золотые луга».

Дело № К15/71-10, возбуждённое и рассмотренное Тюменским УФАС России в отношении АО «Золотые луга» в 2015 году, но прошедшее процедуру судебного обжалования в феврале 2016 году. Данное дело, включено в перечень лучших (прецедентных) дел ФАС России, рассмотренных территориальными органами, по итогам деятельности в 2016 году.

Дело № К 15/71-10 возбуждено по материалам проверки, проведённой Прокуратурой Тюменской области, направленным в Тюменское УФАС России.

Квалификация нарушения: нарушение пункта 8 части 1 статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции». Суть нарушения: молокоперерабатывающий комбинат (АО «Золотые луга»), доминируя на рынке Тюменской области (без автономных округов), в качестве покупателя молочного сырья, при установлении закупочных цен создало дискриминационные условия для поставщиков сырья, что привело (могло привести) к ограничению конкуренции на рынке закупки сырого молока и к ущемлению интересов поставщиков сырья (сельхозпроизводителей).

Как показывает практика, закупочная политика перерабатывающих предприятий является единообразной и не всегда основывается на экономически обоснованных расчётах, поэтому результаты рассмотрения данного дела могут быть использованы в качестве прецедентной практики при нарушениях, связанных с нарушениями антимонопольного законодательства на сырьевом рынке.

Важной особенностью данного дела явилось то, что нарушение антимонопольного законодательства установлено на рынке закупки сырого молока, который характеризуется ограниченным количеством покупателей и большим количеством продавцов, т.е. имеет олигопсонический тип.

Доминирование ОАО «Золотые луга» установлено в соответствии с частью 3 статьи 5 Закона о защите конкуренции (коллективное доминирование) и обусловлено его положением на товарном рынке в качестве покупателя.

Ответчик по делу создал неравные и закрытые (непрозрачные) правила закупки сырого молока, которые являются дискриминационными для отдельных поставщиков и приводят (могут привести) к ограничению конкуренции на рынке закупки сырого молока, что имело фактический и потенциальный негативный эффект для экономики региона.

Товарный рынок, на котором устранено нарушение, является региональным, что обусловлено спецификой продукта (сырое коровье молоко). Молокоперерабатывающие предприятия заинтересованы в закупке сырья у сельхозпроизводителей, расположенных в непосредственной близости от места переработки молока, т.к. стремятся минимизировать свои затраты за сырье, определяющие конкурентоспособность предприятия на рынке молочной продукции.

Поскольку рынок сырого коровьего молока в границах региона является олигопсонией, ценовая политика одного из крупнейших покупателей сырья напрямую определяют возможность развития сырьевого рынка региона, и оказывает влияние на деятельность значительного числа «местных» сельхозпроизводителей.

По результатам рассмотрения дела АО «Золотые луга» выдано предписание о совершении действий, направленных на создание равных и прозрачных условий закупки сырого молока, в том числе установление порядка закупки сырого молока, не содержащего дискриминационные условия, и внесение соответствующих изменений в типовой договор на поставку молока.

В результате исполнения предписания закупочная политика предприятия – монопсониста приведена в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства, т.е. установлен справедливый порядок формирования закупочных цен, не приводящий к созданию дискриминационных условий поставщикам молочного сырья, обеспечиваются равные для всех условия продажи товара и условия доступа на товарный рынок.

Результатом рассмотрения дела явилось выявление и устранение ограничения конкуренции на монопсоническом рынке. Судами принято решение о законности решения и предписания Тюменского УФАС России, в т.ч. подтверждена правильность применения Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке при определении коллективного доминирования на монопсоническом рынке.

За нарушение антимонопольного законодательства на АО «Золотые луга» был наложен штраф, законность которого была обжалована хозяйствующим субъектом в суд. Суд первой инстанции снизил в два раза размер штрафа, наложенного управлением. После принятия судом апелляционной инстанции решения о законности наложенного штрафа, АО «Золотые луга» уплатило в федеральный бюджет штраф за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, в размере 7 246549,7 рублей.

Сумма штрафа, наложенного Тюменским УФАС России в 2016 году на хозяйствующие субъекты и должностных лиц, за нарушение антимонопольного законодательства - злоупотребление доминирующим положением, предусмотренного статьёй 14.31 КоАП РФ, составила более 16 млн. рублей.

**Практика пресечения соглашений хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию (статья 11 Закона о защите конкуренции)**

В 2016 году управлением возбуждено шесть дел по статье 11 закона «О защите конкуренции», из них четыре возбуждено по признакам нарушения пункта 2 статьи 11, и по одному - по признакам нарушения части 4 и части 5 статьи 11.

Управлением в 2016 году признано пять фактов нарушения 11 статьи и выдано 17 предписаний об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

В качестве ответчиков по рассмотренным управлением в 2016 году делам о нарушении запрета на ограничивающие конкуренцию соглашения были привлечены 17 хозяйствующих субъектов.

В качестве примера, рассмотренного управлением дела по нарушению 11 статьи Закона о защите конкуренции является дело №К15/160-11.

Дело возбуждено по заявлению ООО «РосГаз». Ответчики: ООО «Проектно-Инжиниринговая Компания», ООО «Инженерно-Проектный Центр» ООО «ПурпеСтройИнвест», ООО «СибГеоИзыскания», ООО «ДюртюлиСтройПроект», ООО «УралИнГео».

Суть нарушения: заключение картельного соглашения между двумя группами лиц с целью разыгрывания аукционов путём использования схемы «таран».

Квалификация нарушения: нарушение пункта 2 части 1 статьи 11 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившееся в заключении и участии в соглашении, которое привело к поддержанию цен на торгах.

Картельное соглашение заключено между группой лицв составеООО «Проектно-Инжиниринговая Компания», ООО «Инженерно-Проектный Центр» и группой лиц в составе ООО «ПурпеСтройИнвест», ООО «СибГеоИзыскания», ООО «ДюртюлиСтройПроект», ООО «УралИнГео» с целью разыгрывания аукционов путем использования схемы «таран».

Участники картеля принимали участие в аукционах, проводимых на территории четырех субъектов РФ (Тюменская, Свердловская области, Ямало-Ненецкий автономный округ и республика Удмуртия).

В качестве доказательства наличия сговора был использован факт подачи заявок и ценовых предложений с нескольких IP-адресов, все из которых были выделены физическому лицу, являющемуся учредителем и директором организаций, составляющих одну группу лиц.

Кроме того, в ходе рассмотрения дела была сформирована положительная судебная практика по оспариванию постановления о привлечении к административной ответственности за непредставление информации о принадлежности IP-адресов и IMEI оборудования, о месте нахождения оборудования, которая запрашивалась у оператора связи (ПАО «МТС», ПАО «Мегафон») и который отказался ее представлять, сославшись на тайну связи и защиту персональных данных. После судебных разбирательств запрошенная информация была представлена.

Срок исполнения выданных предписаний истекает в 2017 году.

ФАС России включила дело о нарушении антимонопольного законодательства №К16/160 в перечень лучших (прецедентных) дел, рассмотренных территориальными органами, по итогам деятельности в 2016 году.

# Ответственность за заключение ограничивающего конкуренцию соглашения предусмотрена в статье 14.32 КоАП РФ. Сумма штрафа определяется антимонопольным органом в зависимости от суммы полученной выручки или расходов правонарушителя на приобретение товара, но не может быть менее 100 тысяч рублей

Сумма штрафа, наложенного на хозяйствующие субъекты и должностных лиц за нарушение антимонопольного законодательства, в т.ч. за заключение ограничивающих конкуренцию соглашений, предусмотренного статьёй 14.32 КоАП РФ, составила (по состоянию на 31.01.2016) более 3,5 млн. рублей. Размер штрафных санкций на совершенные в 2016 году правонарушения, предусмотренные указанной статьёй, вырастет, поскольку процесс привлечения правонарушителей к административной ответственности продолжается.

# Контроль соблюдения Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле)

В июле 2016 года в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации и в Кодекс об административных правонарушениях был внесён ряд изменений, направленных на защиту интересов поставщиков продовольственных товаров и на снижение давления торговых сетей на контрагентов в рамках подписания и исполнения договоров поставки продовольственных товаров.

Законом установлена обязанность по раскрытию торговыми сетями информации об основных требованиях к контрагенту и о существенных условиях договора поставки продовольственных товаров. Соответствующая информация должна быть размещена в Интернете на сайте торговой сети.

В соответствие с ч. 1 ст. 9 Закона о торговле, торговая сеть обязана обеспечивать поставщикам продовольственных товаров доступ к информации об условиях отбора контрагента для заключения договора поставки продовольственных товаров и о существенных условиях такого договора

Такой подход обусловлен развитием информационных технологий и направлен на обеспечение создания прозрачного и доступного механизма доступа к информации о порядке выбора контрагентов торговыми сетями, в том числе с целью обеспечения такого доступа для организаций, территориально удалённых от торговой сети. В этом заключается ценность информации, подлежащей размещению именно в сети «Интернет»: потенциальный контрагент имеет возможность, не обращаясь непосредственно в адрес торговой сети, получить всю необходимую информацию посредством обращения к официальному сайту.

При этом такая обязанность порождает для торговой сети необходимость выработки четких критериев отбора контрагентов, применяемых для оценки всех потенциальных поставщиков, поскольку отсутствие единообразия в подходах оценки коммерческих предложений может привести к созданию дискриминационных условий для потенциальных контрагентов и будет являться нарушением антимонопольного законодательства.

Отсутствие информации о требованиях к контрагенту и существенных условиях договора поставки продовольственных товаров на сайтах торговых сетей является нарушением ч. 1 ст. 9 Закона о торговле, за совершение которого предусмотрена административная ответственность.

В отношение поставщиков продовольственных товаров также предусмотрена административная ответственность за неисполнение требований по размещение информации на сайте (ч.2. ст.9 Закона о торговле).

Управление осуществляет мониторинг сайтов торговых сетей и поставщиков продовольственных товаров, зарегистрированных и действующих на подведомственной управлению территории, с целью контроля за исполнением требований по размещению информации, установленных в статье 9 Закона о торговле.

При проверке соблюдения требований, установленных ч.1 ст. 9 Закона о торговле, посредством проверки сайтов трёх торговых сетей, возбуждено три дела об административном правонарушении по ч.1 ст.14.41 КоАП РФ.

Все три хозяйствующие субъекта, осуществляющие деятельность по продаже продовольственных товаров посредством торговой сети признаны виновными в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч.1 ст. 14.41 КоАП РФ. За нарушение требований части 1 статьи 14.41 КоАП РФ, двум «торговым сетям» вынесено официальное порицание в форме предупреждения, третьему правонарушителю назначено наказание в виде административного штрафа в размере 150 тыс. рублей.

При проверке соблюдения требований, установленных ч.2 ст. 9 Закона о торговле, посредством проверки сайтов поставщиков, к административной ответственности в виде штрафа в размере 150 тысяч, привлечён один хозяйствующий субъект, осуществляющий поставку молочной продукции в торговые сети. Административное дело, возбуждённое управлением в отношении ещё одного «местного» молочного поставщика, было прекращено по малозначительности.

В связи с отсутствием оснований, дела по признакам нарушения Закона о торговле не возбуждались, проверки хозяйствующих субъектов не проводились.

Тюменское УФАС в рамках возложенной законодателем функции по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства при осуществлении торговой деятельности в 2017 году активно осуществляло контрольные мероприятия по выявлению и пресечению нарушений антимонопольных норм и правил, установленных Законом о торговле.

В текущем году в рамках исполнения поручений Правительства РФ, ФАС России, управлением проведены проверки деятельности крупнейших торговых сетей, осуществляющих деятельность на территории Тюменской области (без автономных округов), на предмет соблюдения требований, установленных новой редакции Закона о торговле.

Управлением было исследовано порядка 200 договоров, заключённых с местными поставщиками торговыми сетями «Лента», «Ашан», «Перекресток», «Окей», «Метро», «Монетка», «Магнит», «Дикси».

В целом работу торговых сетей по приведению условий поставки продовольственных товаров в соответствие с требованиями, установленными Законом о торговле (в редакции от 03.07.2016), можно оценить как удовлетворительную.

Из договорной практики большинства сетей практически исключены условия об осуществлении поставщиками выплат за достижение определённого объёма поставок в пользу торговой сети. Вместе с тем, всеми торговыми сетями ужесточены меры ответственности за ненадлежащее исполнение договора (поставки товара ненадлежащего качества, ошибки в товаросопроводительных документах и прочее).

В целях выявления иных проблемных моментов, возникающих в процессе поставок товара в торговые сети, Тюменским УФАС России проведён опрос крупнейших поставщиков продовольственных товаров юга Тюменской области.

По итогам проведённых управлением проверок приняты решения о возбуждении в отношении некоторых федеральных торговых сетей административных и антимонопольных дел о нарушении законодательства о торговой деятельности. Часть материалов по проверкам, исходя из наличия имеющихся полномочий и подведомственности, передаются управлением в другие территориальные антимонопольные органы.

Деятельность управления, направленная на осуществление контроля соблюдения требований Закона о торговле в дальнейшем будет продолжена.

**Практика привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства на товарных рынках**

Практически все принятые управлением решения и (или) постановления о привлечении хозяйствующих субъектов и должностных лиц к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства обжалуются в суд. Практика показывает, что большинство принятых антимонопольным управлением решений признаются судами законными и остаются в силе.

Например, десять из одиннадцати решений о нарушении антимонопольного законодательства (злоупотребление доминирующим положением), принятых Тюменским УФАС России в предыдущий период, но прошедших процедуру судебного обжалования в 2016 году, признаны судом законными в полном объёме.

Четырнадцать постановлений о привлечении к административной ответственности, вынесенных управлением в 2016 году по фактам нарушения статей 14.31, 14.32, 9.21, 19.5, 14.41 КоАП РФ проходят в 2017 году процедуру судебного оспаривания и, на сегодняшний день, уже десять из них признаны судами апелляционной инстанции законными.

Всего в 2016 году по нарушению антимонопольного законодательства на товарных рынках (в отношении юридических лиц и должностных лиц) Тюменским УФАС России было возбуждено 83 административных дела, вынесено 69 постановлений о наложении штрафов на сумму 25,1 млн. рублей.

Практика показывает, что основная масса выданных управлением постановлений о привлечении к административной ответственности также остаются в силе, но размер штрафных санкций суды зачастую снижают.

С учётом судебных решений сумма штрафа, подлежащего к взысканию, составила 17,1 млн. рублей (на сегодняшний день). Итоговая оценка деятельности управления по привлечению к административной ответственности в 2016 году, выражающаяся в сумме взысканных штрафов за совершенные правонарушения, будет получена после завершения судебных разбирательств.