

10 вопросов руководителю Свердловского УФАС России

В структуру ФАС России входят 84 территориальных органа. Правоприменительная практика каждого из них отражает общие регуляторные тренды в антимонопольной сфере, но обладает особыми чертами и может дать начало новым тенденциям. Какие победы и поражения наиболее значимы для региональных управлений? Что они рекомендуют предпринимателям с целью снижения рисков нарушения закона? Какие законодательные изменения считают остро необходимыми? Эти вопросы редакция журнала «Конкуренция и право» задает главам подразделений ведомства. Открывает новый формат публикаций интервью с руководителем Свердловского УФАС России **Дмитрием Валерьевичем Шалабодовым**.

? Дмитрий Валерьевич, расскажите о делах из практики Свердловского УФАС России последнего времени, которые Вы считаете наиболее показательными.

Для нас особое значение имеет дело о злоупотреблении доминирующим положением ОАО «ЭнергосбыТ Плюс». Позицию нашего Управления по этому разбирательству поддержала ФАС России при рассмотрении жалобы компании об оспаривании решения и предписания Свердловского УФАС России в порядке ведомственной апелляции.

Фабула дела такова: Управление установило, что гарантирующий поставщик навязывал невыгодные условия договора энергоснабжения, чем нарушил пункт 3 части 1

статьи 10 Закона о защите конкуренции¹. «ЭнергосбыТ Плюс» не исполнил предупреждение Свердловского УФАС России. Было выдано предписание, и уже его компания исполнила в установленный срок, штраф также уплачен.

Дело показательно тем, что позицию антимонопольного органа единогласно подтвердили как ФАС России, так и в последующем суды трех инстанций. Таким образом, установлена и доказана еще одна форма навязывания контрагенту невыгодных для него условий субъектом, доминирующим на розничном рынке электрической энергии.

Другое наше дело дошло до Верховного Суда РФ, который в начале 2019 года поддержал позицию Управления. Началось все с того, что мы обратились в Арбитражный

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Отдел по борьбе с картелями в Свердловском УФАС России работает с 1 октября 2018 года, и его показатели говорят о том, что он необходим

суд Свердловской области с заявлением о взыскании с АО «144 БТРЗ» в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения законодательства в сфере гособоронзаказа, в размере более 502 миллионов рублей. Общество участвовало в поставках продукции по ГОЗ в кооперации с головным исполнителем в лице АО «Спецремонт» и использовало полученные по контракту средства на цели, не связанные с выполнением заказа. Это нарушало пункт 3 части 3 статьи 8 Закона о гособоронзаказе².

Важно, что суды подтвердили возможность антимонопольного органа представлять интересы Российской Федерации при обращении в судебные инстанции с исками о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа.

ВС РФ отказал «Спецремонту» в признании решения и предписания антимонопольного органа незаконными³.

Но не обходится в нашей практике и без поражений. К примеру, Свердловское УФАС России признало факт нарушения Управлением Роспотребнадзора в рамках деятельности его территориального отдела и ФБУЗ «ЦГиЭ» в рамках деятельности его филиалов пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции. Речь шла о заключении устного

соглашения, направленного на устранение конкурентов ФБУЗ с рынка дезинфекционных услуг, работ на территориях муниципальных образований Свердловской области. Суды не поддержали нашу позицию, указав, что произошла подмена предмета спора на сферу лицензирования. При этом Свердловское УФАС России указало на преследование Управлением Роспотребнадзора по Свердловской области конкурентов ФБУЗ «ЦГиЭ» с превышением полномочий.



При Свердловском УФАС России недавно было создано антикартельное подразделение. Каковы первые итоги его работы?

Отдел по борьбе с картелями в нашем Управлении работает с 1 октября 2018 года. Результаты его деятельности уже обнадеживают: за пять месяцев признано восемь фактов нарушения статьи 11 Закона о защите конкуренции — о сговоре на торгах — и возбуждено семь новых дел о нарушении антимонопольного законодательства в части достижения антиконкурентных соглашений. За аналогичный период до создания отдела Свердловское УФАС России завершило только два дела и возбудило пять дел в этой сфере.

Такие показатели говорят о том, что профильный отдел необходим. Работа специали-



стов, которые обладают опытом и навыками расследования картелей, проведения проверок, доказывания сговоров на различных рынках и торгах, показывает бóльшую эффективность.

? В арсенале Свердловского УФАС России появились новые методики по доказыванию картелей?

Безусловно. Как правило, в антикартельных делах речь идет о наборе косвенных доказательств, поэтому нужно совершенствовать подходы доказывания. С этой целью центральный аппарат ФАС России разработал

ведомственные электронные базы контроля за торгами во взаимодействии с торговыми площадками.

Арсенал методик доказывания и доказательств, на которых мы основываемся при выявлении картелей, отчасти имеет конфиденциальный характер: работа по доказыванию картелей — многоэтапный анализ, предполагающий сопоставление различных сведений, полученных в результате проверок, из документов и материалов, поступивших в ответ на запросы территориального управления от операторов электронных торговых площадок, налоговых органов, банковских учреждений, правоохранительных

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

³ Определение судьи ВС РФ от 28.01.2019 по делу № А60-8382/2018 АО «Спецремонт».

органов, регистраторов электронно-цифровых подписей и из других источников.

При этом, несмотря на один состав нарушения — поддержание цены на торгах, совокупность подтверждающих их доказательств и соответствующие им источники по конкретным делам могут быть разными.

Как строится работа с региональными правоохранительными органами по антикартельным делам?

Для нас важным этапом работы в сфере пресечения картелей стало возбуждение в январе 2019 года ГУ МВД России по Свердловской области уголовного дела по части 1 статьи 178 УК РФ⁴ в отношении руководителей пяти строительных компаний, по которым наше Управление выявило сговор на торгах по строительству дорог в регионе.

Региональное ГУ МВД сейчас также выступает заявителем по делу о сговоре участников на торгах, проводимых ОАО «МРСК Урала», и представило весомую долю материалов, которые легли в основу доказательной базы по картелю.

Кроме того, несколько картелей мы раскрыли в сотрудничестве с УФСБ России по Свердловской области.

Какие рынки региона лидируют по числу выявленных картелей?

Наибольшее количество сговоров конкурентов мы обнаруживаем на торгах по строительству и ремонту дорог в Свердловской области, а также по поставке приборов, оборудования, препаратов медицинского назначения.

А какие рынки на особом контроле вашего Управления?

Прежде всего — социально значимые рынки. На постоянном контроле мы также держим стоимость горюче-смазочных материалов, авиакеросина, продовольственных товаров.

Особое внимание Управление уделяет электро-, газо-, водоснабжению и водоотведению, рынку жилищно-коммунального хозяйства. Именно по поводу услуг ЖКХ поступает много заявлений от юридических и физических лиц.

Практика Свердловского УФАС России за 2018 г. в цифрах

11

дел о злоупотреблении доминирующим положением рассмотрено

8

ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов раскрыто

67

предупреждений выдано

1816

дел об административных правонарушениях рассмотрено

С точки зрения Свердловского УФАС России, предпринимателям и органам власти следует особенно внимательно относиться к институту предупреждения



Актуальна ли для Управления проблема профессиональных жалобщиков? Как вы боретесь с этим явлением?

Более чем актуальна. Комиссия Свердловского УФАС России неоднократно сталкивалась с такой моделью поведения: хозяйствующие субъекты сначала направляют организатору торгов жалобы, якобы уже поданные в антимонопольный орган — например, с датой подписания 1 ноября 2018 года, и лишь спустя десять дней — соответственно 12 ноября 2018 года, когда уже заканчивается срок подачи заявок на участие в аукционе, эти жалобы с помощью электронной почты на самом деле направляются в Управление.

Цель профессиональных жалобщиков — по формальным основаниям подать жалобу на положения закупочной документации и, каким-то способом воздействуя на заказчика либо участника, получить выгоду. Чаще всего такие жалобы поступают на процедуры закупок по проведению строительных и ремонтных работ.

В таких действиях есть признаки злоупотребления правом на защиту гражданских прав в административном порядке. Их задача — спровоцировать организатора торгов на переговоры об отзыве якобы уже поданной в антимонопольный орган жалобы. Такие заявления признаются необоснованными как недобросовестно поданные.

Вместе с тем Свердловское УФАС России с конца третьего квартала 2018 года оставляет подобные обращения без рассмотрения. Ведь зачастую профессиональные жалобщики не могут быть участниками закупки: сведения о них отсутствуют в реестре саморегулируемых организаций, у них нет иных разрешительных документов на выполнение работ по контракту. А Закон № 44-ФЗ⁵ регламентирует, что право на обжалование в контрольный орган в сфере закупок действий или бездействия заказчика возникает, если такие действия или бездействие нарушают права и законные интересы участника закупки. Если у заявителя нет права выполнять работы по контракту, это исключает его участие в закупке, а значит, положения

⁴ Ограничение конкуренции путем заключения между хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля).

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Самый первый и главный итог внедрения риск-ориентированного подхода — колоссальное снижение числа плановых проверок в отношении хозяйствующих субъектов и органов власти

документации не могут нарушить его права и законные интересы.

К тому же в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах⁶ указано, что оптимизация процедур закупок должна реализовываться в том числе путем предоставления права подачи жалоб исключительно в целях защиты прав и законных интересов подателя.

? В марте прошлого года антимонопольные органы перешли на риск-ориентированный подход в сфере своего регулирования. Поделитесь результатами его применения в вашем Управлении.

Самый первый и главный итог внедрения риск-ориентированного подхода — колоссальное снижение числа плановых проверок в отношении хозяйствующих субъектов и органов власти, что, конечно, обуславливает «трепетное» отношение к ведению бизнеса без лишнего давления.

Так, с 14 июля 2018 года отменено проведение плановых проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области рекламы⁷. Кроме того, в 2019 году наше Управление не будет проводить плановые проверки в отношении органов местного самоуправления Свердловской области.

? Какое законодательное изменение, на Ваш взгляд, больше всего необходимо сегодня для развития конкуренции в России?

С нашей точки зрения, прежде всего нужно принять две поправки.

Первая — увеличить до шести лет срок давности рассмотрения антимонопольных дел по статьям 11 и 11.1 Закона о защите конкуренции, который сейчас составляет три года. А срок давности по делам, возбужденным по признакам преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ, по части 1 составляет два года, а по части 2 — шесть лет.

Таким образом, признать картель и обратиться с заявлением в правоохранительные органы о привлечении участников стовора к уголовной ответственности по части 2 статьи 178 УК РФ по торгам, которые имели место более трех лет назад, антимонопольные органы не могут.

При этом стоит отметить, что УПК РФ не требует для возбуждения уголовного дела по части 2 статьи 178 УК РФ решения антимонопольного органа, однако сложившаяся практика показывает, что правоохранительные органы не возбуждают такие дела без решения антимонопольного органа.

Вторая необходимая поправка — ввести в Бюджетный кодекс РФ положение о том,

что предоставление субсидий возможно лишь в случаях, когда нельзя провести закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд согласно Закону № 44-ФЗ.

В 2018–2019 годах увеличилось количество выявляемых фактов предоставления хозяйствующим субъектам субсидий, в том числе по результатам проводимых так называемых бюджетных конкурсов вместо закупок соответствующих товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в установленном Законом № 44-ФЗ порядке. За прошлый год в этой сфере возбуждено семь дел, по шести из них вынесены решения о признании факта нарушения антимонопольного законодательства, одно — в стадии рассмотрения.



Какие рекомендации Вы могли бы дать бизнесу, исходя из практики Свердловского УФАС России?

Хотелось бы обратить внимание хозяйствующих субъектов на процедуру размещения закупок. Им необходимо проявлять должную осмотрительность и действовать добросовестно при подаче заявок на участие в торгах. Как ни странно, в наше Управление все чаще стали поступать жалобы от победителей на их необоснованный допуск к уча-

стию. Как правило, это объясняется тем, что участники необъективно оценивают свои возможности и снижают цену на торгах, что делает исполнение контракта для хозяйствующего субъекта убыточным. Поскольку цель участия в закупке — победить и заключить контракт по результатам ее проведения, УФАС трактует такие действия как злоупотребление правом.

Кроме того, с точки зрения Свердловского УФАС России, предпринимателям и органам власти следует особенно внимательно относиться к институту предупреждения. Мы выдаем предупреждения при выявлении признаков нарушения антимонопольного законодательства, и если эти признаки не устранены, а субъект не предпринял все зависящие от него действия по выполнению предупреждения, то будет возбуждено антимонопольное дело. В результате может быть как признан факт нарушения, что послужит поводом для дальнейшего административного преследования, так и — для хозяйствующего субъекта — выдано предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие допущенного нарушения.

Подготовила

Алена Авраменко,

руководитель отдела информации
журнала «Конкуренция и право»

⁶ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р.

⁷ Федеральный закон от 03.07.2018 № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О рекламе“».