



СРОО
«Союз промышленников
и предпринимателей»



Управление Федеральной
антимонопольной службы
по Челябинской области



Южно-Уральский
государственный
университет
Национальный
исследовательский
университет



АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И РЕФОРМИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ СФЕР ЭКОНОМИКИ

Сборник по итогам международной научно-практической конференции
к 30-летию со дня принятия Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1
«О конкуренции и ограничении монополистической
деятельности на товарных рынках»

Союз промышленников и предпринимателей Челябинской области
Управление Федеральной антимонопольной службы
по Челябинской области
Южно-Уральский государственный университет
Юридический институт

**АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
И РЕФОРМИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ СФЕР ЭКОНОМИКИ**

Сборник по итогам международной научно-практической конференции
к 30-летию со дня принятия Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1
«О конкуренции и ограничении монополистической деятельности
на товарных рынках»

Челябинск
Издательский центр ЮУрГУ
2021

А721 **Антимонопольное законодательство и реформирование отдельных сфер экономики:** сборник по итогам международной научно-практической конференции к 30-летию со дня принятия Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» / отв. ред. В.В. Кванина, А.А. Козлова. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2021. – 171 с.

ISBN 978-5-696-05250-2

22 марта 2021 г. в онлайн-формате состоялась научно-практическая конференция, приуроченная к 30-летию со дня принятия Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», которая была посвящена проблемам антимонопольного законодательства, тарифного регулирования и реформирования отдельных сфер экономики (обращение с твердыми коммунальными отходами, тепло-снабжение). Учредителями конференции выступили Союз промышленников и предпринимателей Челябинской области, Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области и юридический институт Южно-Уральского государственного университета. В работе конференции приняли участие представители органов исполнительной власти и местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и образовательного сообщества.

Материал сборника представляет интерес для сотрудников антимонопольных органов, юристов хозяйствующих субъектов, преподавателей и студентов высших учебных заведений.

ББК Х401.142-32

СОДЕРЖАНИЕ

Приветственное слово

Киселёв П.В.	5
Козлова А.А.	5
Ковальчук Е.В.	7
Шаль С.В.	8
Шестаков А.Л.	9

Гончаров А.Н. Опыт взаимодействия Уполномоченного с Челябинским УФАС России	10
Кванина В.В. Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства в контексте реформы контрольно-надзорной деятельности	13
Спиридонова А.В. Правовая природа разъяснений по вопросам применения антимонопольного законодательства	17
Акбашева И.В. О реализации национального плана развития конкуренции в РФ	24
Козлова А.А. Практика и проблемы признания сделок недействительными по искам антимонопольных органов	30
Куприкова Я.А. Развитие конкуренции в сфере обращения с ТКО на территории Челябинской области	41
Котеев В.В., Шевченко А.В. Нарушение антимонопольного законодательства на рынке транспортирования твердых бытовых отходов. Практика Чувашского УФАС России	46
Рысева Е.Г. Актуальные проблемы тарифного и антимонопольного регулирования сферы ТКО	50
Баранов И.В., Кирьякова С.Е. Актуальные проблемы законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами	56
Брагина Л.Ю., Бондаренко Е.Л. Проблемные вопросы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами	61
Алентьева Н.А. Проблемы и практика соблюдения органами власти антимонопольного законодательства при утверждении территориальных схем обращения с отходами	72
Алентьева Н.А. Проблемы соблюдения органами власти и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства при переходе к реализации реформы обращения с твердыми коммунальными отходами в России	79
Долгополова К.А. Актуальные вопросы обращения территориальных органов ФАС России в арбитражные суды с исками о признании торгов и контрактов на транспортирование твердых коммунальных отходов недействительными	89
Пузанкова Ю.Ю. Проблемные вопросы заключения и исполнения концессионных соглашений. Региональные аспекты	96
Сапрыкина К.А. Концессионные соглашения как инструмент преодоления входных барьеров на регулируемые рынки	104

Липина О.О. Проведение проверок хозяйствующих субъектов в период пандемии: опыт Хакасии	108
Тарасова Ю.Г. Реформа унитарных предприятий. Первые результаты ее реализации на территории Челябинской области	115
Мартынюк Н.И. Практика Челябинского УФАС России по содействию внедрению антимонопольного комплаенса хозяйствующими субъектами, органами власти и органами местного самоуправления	122
Покинъ-Соха А.А. Практика и проблемы прекращения действия свидетельств об осуществлении регулярных перевозок	129
Лобанова О.А. Особенности доказывания нарушения антимонопольного законодательства при дерегулировании цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения	138
Коваленко Е.И. О некоторых проблемах соблюдения антимонопольного законодательства при реализации проекта «Умный город»	146
Козлова А.А. Практика и проблемы реализации предупредительного контроля антимонопольным органом	151
Ливончик В.А. Антимонопольный контроль при осуществлении подрядных закупок	158

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Киселёв П.В.,

*исполнительный директор Союза промышленников
и предпринимателей Челябинской области*

(выступление на конференции)

Давно уже стало очевидным, что конструктивное взаимодействие бизнес-сообщества и антимонопольной службы – важный элемент развития экономики в целом, отдельных ее отраслей и предприятий.

Челябинское УФАС России и Союз промышленников и предпринимателей Челябинской области в регионе выстраивают системное и долгосрочное взаимодействие, например, через участие представителей Союза в Общественном совете при Челябинском УФАС России, в Экспертном совете в топливно-энергетическом комплексе, Экспертном совете по рекламе и на других специализированных площадках.

Антимонопольная служба ранее выступила инициатором и драйвером внедрения комплаенс-систем в крупнейшие бизнес-структуры. В рамках совместной работы антимонопольный комплаенс внедрен в таких крупных компаниях, как, например, ОАО «МРСК Урала» и ПАО «Фортум».

Если говорить о макрорегуляторике, то роль антимонопольного органа сложно переоценить. Примером тому служит недавняя сделка по приобретению Челябинского трубопрокатного завода Трубной металлургической компанией, в которой решающее значение имело согласие антимонопольного органа. Кроме того, важна роль ведомства и во взаимоотношениях малого, среднего и крупного бизнеса, а также в контроле за государственными и муниципальными закупками.

Все эти направления позволяют держать на контроле ситуацию на товарных рынках и предотвращать и предупреждать ограничение конкуренции уже на протяжении нескольких десятилетий.

Козлова А.А.,

*руководитель Управления Федеральной
антимонопольной службы по Челябинской области*

Прошедшая конференция приурочена к 30-летию со дня принятия Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

В мероприятии приняли участие представители Федеральной антимонопольной службы, Правительства Челябинской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Челябинской области, Союза промышленников и предприни-

мателей Челябинской области, Института конкурентной политики и регулирования рынков Высшей школы экономики, Ассоциации антимонопольных экспертов, представители зарубежных конкурентных ведомств и образовательного сообщества.

В рамках видеоконференции состоялось пленарное заседание «Реформа антимонопольного законодательства и контрольно-надзорной деятельности», в ходе которого обсудили вопросы предупредительного контроля соблюдения антимонопольного законодательства, в том числе положительной региональной практики, внедрения антимонопольного комплаенса органами власти и хозяйствующими субъектами, реализации «дорожной карты» по содействию развитию конкуренции, состояния конкуренции в отдельных отраслях экономики.

Также состоялось проведение двух секций по следующим направлениям: «Реформа в сфере твердых коммунальных отходов» и «Реформа унитарных предприятий. Инвестиции в сфере ЖКХ».

С приветственным словом к участникам мероприятия обратились: заместители Губернатора Челябинской области Егор Ковальчук и Сергей Шаль, ректор ЮУрГУ Александр Шестаков, исполнительный директор Союза промышленников и предпринимателей Челябинской области Павел Киселёв и руководитель Челябинского УФАС России Анна Козлова.

В работе конференции принял участие начальник Правового управления ФАС России Артем Молчанов с докладом о становлении и развитии антимонопольного законодательства на протяжении 30 лет. Начальник отдела политики в области конкуренции, правового обеспечения и методологии Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок Евразийской экономической комиссии Ярослав Кандрашин сообщил о совершенствовании права ЕАЭС (внедрении элементов «мягкого права»).

Также с докладами выступили представители российской и зарубежной науки: доктор экономических наук, профессор Ирина Князева, доктор юридических наук, доцент Дмитрий Петров, д.ю.н., профессор Светлана Мороз, доцент, кандидат экономических наук Зульфира Акбашева, д.ю.н., профессор Валентина Кванина и другие.

Перед слушателями также выступили Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Челябинской области Александр Гончаров, член Ассоциации комплаенс-менеджеров, кандидат юридических наук Сергей Юшкин, представители ФАС России и ее территориальных органов, органов исполнительной власти Челябинской области, Института конкурентной политики и регулирования рынков ВШЭ, Ассоциации антимонопольных экспертов и хозяйствующих субъектов Челябинской области.

По словам руководителя Челябинского УФАС России Анны Козловой, для развития конкуренции на территории Челябинской области и, соответственно, повышения качества жизни граждан необходимо взаимодействие органов власти, общественных институтов, профессиональных и экспертных объединений. Данная пло-

щадка позволила собрать предложения представителей различных референтных групп по совершенствованию законодательства. Полученная информация будет аккумулирована и направлена в адрес Центрального аппарата ФАС России.

Ковальчук Е.В.,
заместитель Губернатора Челябинской области
(выступление на конференции)

Тема конференции чрезвычайно актуальна, особенно в рамках ситуации, связанной с экономической ситуацией и событиями 2020 года. Развитие конкуренции в связи с этим является приоритетным направлением деятельности органов государственной власти Челябинской области, органов местного самоуправления и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на территории региона.

Ключевой задачей Правительства Челябинской области сегодня является обеспечение, с одной стороны, восстановления экономики, с другой стороны, решение задачи более масштабной – обеспечения опережающего роста. Одним из механизмов реализации указанного, безусловно, является создание условий для справедливой и честной конкуренции и устранение различного рода административных барьеров для предпринимателей. Положительным следствием этого будет являться повышение уровня жизни граждан Челябинской области, а также инвестиционного климата в регионе.

Правительство активно взаимодействует с ФАС России и Челябинским УФАС России по вопросам развития конкуренции. В частности, в 2020 году было заключено соглашение в новой редакции о взаимодействии между ведомством и Правительством региона. В соответствии с этим соглашением взаимодействие осуществляется по таким направлениям, как развитие и защита конкуренции, создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, реализация государственной политики по развитию конкуренции в Челябинской области, повышение инвестиционной активности, повышение уровня конкуренции в государственных, муниципальных и корпоративных закупках, в том числе при реализации национальных проектов, повышение информационной открытости деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, соблюдение антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере госрегулирования цен и тарифов на товары и услуги.

Шаль С.В.,
заместитель Губернатора Челябинской области
(выступление на конференции)

Правительство Челябинской области совместно с Челябинским УФАС России осуществляет конструктивное взаимодействие по вопросам реализации законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. Диалог с ведомством по вопросам антимонопольного законодательства оказывает весьма существенное влияние на работу по обеспечению баланса интересов всех участников отраслевых рынков в решении таких сложных вопросов, как организация государственно-частного партнерства, передача имущества муниципалитетов специализированным организациям в целях реализации планомерных улучшений в ЖКХ и, в первую очередь, в ТКО.

В 2019 году началась реализация ключевого этапа масштабной реформы системы обращения с ТКО, почти во всех регионах страны заработали региональные операторы, контролирующие все этапы обращения с ТКО. Челябинская область также не стала исключением.

Нормы законодательства в сфере обращения с ТКО предусматривают ряд конкурентных механизмов, в частности, отбор регионального оператора на конкурсной основе и проведение открытых торгов на услуги по транспортированию ТКО. Указанная услуга на территории региона занимает порядка 80 % в составе регулируемого тарифа. Активная позиция Челябинского УФАС по контролю закупочной деятельности в сфере по обращению с ТКО позволила не допустить необоснованного роста стоимости услуг именно по транспортированию твердых коммунальных отходов.

Перспективным также является сотрудничество Правительства региона с антимонопольной службой по донастройке нормативного регулирования данной сферы, по работе над нормативными правовыми актами, позволяющими создать прозрачное регулирование в сфере ТКО как методами тарифного, так и антимонопольного регулирования.

Тема реформы унитарных предприятий и инвестиций в сфере ЖКХ также является актуальной. И перед антимонопольной службой, и перед Правительством Челябинской области стоит задача – обеспечить соблюдение баланса интересов получателей услуг и предпринимателей. По пути концессий мы идем уже достаточно давно. В Челябинской области заключено уже почти 150 концессионных соглашений.

*Шестаков А.Л.,
ректор ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)»
(выступление на конференции)*

Университет уже не первый раз является соорганизатором конференций по конкурентному праву на территории Челябинской области. Мы понимаем важность и актуальность обсуждаемых проблем.

С момента создания антимонопольных органов и до настоящего времени произошли изменения в экономическом укладе страны. Россия перешла от плановой к рыночной экономике, и большое значение приобрело антимонопольное законодательство, которое выступает правовой основой формирования конкурентной среды на товарных и финансовых рынках, повышения предпринимательской активности в нашей стране. Представители антимонопольных органов в лице их сотрудников не только осуществляют контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и защиту конкуренции, но и участвуют в подготовке специалистов по конкурентному праву.

ЮУрГУ с Челябинским УФАС России связывают многолетнее и продуктивное сотрудничество. Специалисты управления на кафедре «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право» преподают будущим юристам дисциплины по конкурентному праву, руководят выпускными квалификационными работами, принимают участие в работе Государственной аттестационной комиссии. Многие выпускники университета связывают свою профессиональную жизнь с работой в антимонопольных органах.

Университет совместно с Челябинским УФАС России проводят международные и региональные научно-практические конференции, которые вызывают большой интерес как у практиков, так и у представителей науки. Студенты Юридического института принимают активное участие в ежегодном конкурсе студентов и магистрантов Федеральной антимонопольной службой «Точка роста». ЮУрГУ рассматривает сотрудничество с Челябинским УФАС России как важную часть деятельности университета.

Гончаров А.Н.,
*уполномоченный по защите прав
предпринимателей в Челябинской области
г. Челябинск, Россия*

Goncharov A.N.,
*commissioner for the Protection of the rights
of entrepreneurs in the Chelyabinsk region
Chelyabinsk, Russia*

Опыт взаимодействия Уполномоченного с Челябинским УФАС России

Experience of interaction of the Commissioner with the Chelyabinsk Federal Antimonopoly Service of Russia

Организация взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти и органами местного самоуправления является необходимым условием эффективной работы института омбудсмена.

Взаимодействие Уполномоченного с УФАС по Челябинской области осуществляется на постоянной основе в соответствии с подписанным Соглашением и в значительной степени способствует защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

В настоящее время налажены: оперативный обмен информацией, участие в заседаниях, семинарах и рабочих группах, совместные выезды в территории и многое другое.

В рамках подписанного Соглашения Уполномоченным в адрес УФАС направляются обращения субъектов предпринимательства, связанные с нарушением законодательства о конкуренции, для проведения проверок.

Представители Уполномоченного принимают участие в работе Общественного совета антимонопольной службы.

В свою очередь, приглашения представителей УФАС к участию в мероприятиях Уполномоченного – это круглые столы в муниципалитетах, семинары для общественных представителей Уполномоченного, конференции, экспертные советы и т. д. всегда находят отклик.

Представители УФАС являются активными участниками Общественного экспертного совета при Уполномоченном, в том числе, в части выявления системных проблем предпринимательства и предложений по их решению.

Для решения системных проблем предпринимательства создаются рабочие группы.

Например, с 2015 года ведется совместная работа по регулированию вопросов, связанных с размещением нестационарных торговых объектов.

После внесения изменений в Земельный кодекс РФ 01.03.2015 года, запрещающих продление договоров аренды для размещения НТО без торгов. Размещение НТО должно осуществляться в соответствии с законом о торговой деятельности. Изменения в него до сих пор не внесены.

Для разрешения ситуации в отсутствие федерального регулирования, была создана рабочая группа с участием представителей УФАС, прокуратуры, органов местного самоуправления.

Было разработано типовое положение о размещении НТО, которое было направлено в муниципалитеты с рекомендацией для использования.

Также был проведен совместный вебинар для органов местного самоуправления по вопросам размещения нестационарных торговых объектов и организации ярмарок.

В 2020 году был принят региональный закон о размещении НТО, которым приняты унифицированные правила размещения нестационарных объектов для муниципалитетов области.

Челябинская область является передовым субъектом Российской Федерации в части регулирования указанного вопроса. Минпромторг РФ рекомендовал наш опыт регулирования для распространения всем субъектам РФ.

В настоящее время работа по совершенствованию нормативных правовых актов о размещении НТО продолжается. Эта работа ведется на основе поступающих на мое имя обращений и выявляемых системных проблем правоприменения в постоянном контакте с представителями антимонопольной службы.

На рассмотрении в Законодательном Собрании Челябинской области находится законопроект о внесении изменений в Закон о размещении НТО в части продления сроков «амнистии» – возможности заключения договора на размещение без торгов добросовестными предпринимателями, у которых истек срок действия договора аренды земли.

Также изменения касаются упрощения порядка перезаключения договоров на размещение на новый срок.

В феврале на площадке Законодательного Собрания с активным участием УФАС обсуждался вопрос регулирования развозной торговли. Федерального регулирования с 2015 года так и не появилось.

На муниципальном уровне практика не единообразна, в большинстве случаев эта сфера деятельности вообще никак не урегулирована.

В итоге необходимы внесения изменений в муниципальные Правила благоустройства. Разработан модельный правовой акт, который будет доведен до сведения муниципалитетов через территориальные прокуратуры.

Также одним из направлений нашей совместной деятельности являлось совершенствование нормативных правовых актов, регулирующих размещение рекламы.

Необходимость данной работы была обусловлена тем, что органы местного самоуправления вправе определять типы и виды рекламных конструкций, допустимых и недопустимых к установке на территории соответствующего муниципального образования, в том числе, требования к таким рекламным конструкциям, с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов. При этом понятия и требования к внешнему архитектурному облику города (поселения) не содержится ни в Законе о рекламе, ни в муниципальных актах.

Уполномоченным совместно с УФАС по Челябинской области была создана соответствующая рабочая группа. По итогам обсуждений, в том числе с участием представителей профессионального сообщества, разработан проект требований к рекламным конструкциям, связанным с сохранением внешнего архитектурного облика сложившейся застройки.

Указанный документ после публичного обсуждения направлен в Совет муниципальных образований для доведения до органов местного самоуправления.

Представители УФАС практически в ежемесячном режиме выезжают с Уполномоченным на круглые столы с предпринимателями в муниципальные образования области.

Данные встречи являются площадкой для обсуждения проблемных вопросов взаимодействия бизнеса и власти, а также единым информационным полем для предпринимателей. В работе круглых столов принимают участие: депутаты и представители аппарата областного Законодательного Собрания, Главного контрольного управления, прокуратуры, УФССП, УФНС, ГУ МЧС, ГУ МВД, Фонда развития предпринимательства, общественные представители Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Челябинской области и др.

Ежегодно предложения УФАС по выявленным системным проблемам предпринимательства включаются в ежегодный доклад Уполномоченного, а также направляются Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей для представления Главе государства.

Кванина В.В.,
д.ю.н., профессор, зав. кафедрой ПКиЭП ЮУрГУ,
г. Челябинск, Россия

Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства в контексте реформы контрольно-надзорной деятельности

В статье ставится проблема о «затяжном» характере перехода государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства на прогрессивные положения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; в целях гарантий соблюдения прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного антимонопольного контроля на переходный период предложено принять Положение о государственном контроле за осуществлением антимонопольного законодательства, где должны найти отражение наиболее ценные положения нового закона о контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, Положение о государственном контроле за соблюдением антимонопольного законодательства.

Kvanina V. V.,
*Doctor of Law, Professor, the Head of the Department of Business,
Competition and Environmental Law of the South Ural State University
(National Research University),
Chelyabinsk, Russia*

The State control of compliance with antimonopoly legislation in the context of control and supervisory reform

The article raises the problem of the “long-lasting” character of the transfer of State control over the implementation of antimonopoly legislation to the progressive provisions of the Federal Law “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation”. In order to guarantee the rights of the entrepreneur in the process of antimonopoly State control during the transition period, it has been proposed to adopt the Regulation on State control over the implementation of antimonopoly legislation, where the most valuable provisions of the new control and supervision act should be reflected.

Keywords: State control, State control of antimonopoly law enforcement, Regulation on State control of antimonopoly law enforcement.

Одним из видов государственного контроля является антимонопольный контроль, который выступает функцией антимонопольных органов за соблюдением антимонопольного законодательства (ст. 22 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ, далее – Закон о защите конкуренции). В целях реализации данной функции антимонопольные органы наделены полномочием по проведению проверок соблюдения антимонопольного законодательства (ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции).

Базовым законом в сфере контрольно-надзорной деятельности является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (далее – Закон о государственном контроле), на смену которому с 1 июля 2021 г. приходит Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (далее – Новый закон о государственном контроле).

Согласно ч. 5 ст. 2 Нового закона о государственном контроле, его положения не применяются к отношениям по организации и осуществлению, в том числе государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства. В связи с этим до недавнего времени возникал вопрос – какие положения законодательства будут применяться при осуществлении данного государственного контроля с 1 июля 2021 г. Однако Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ установил, что к государственному контролю за соблюдением антимонопольного законодательства до 31 декабря 2024 г. подлежат применению положения Закона о государственном контроле (ст. 85).

Законом о государственном контроле предусмотрено, что при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, за исключением государственного контроля за экономической концентрацией, особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами (ч. 4 ст. 1). В нашем случае – это Закон о защите конкуренции, в котором в главе 6 «Функции и полномочия антимонопольного органа» закреплены отдельные вопросы по осуществлению контрольных мероприятий (ст.ст. 24–25.6). Данные вопросы находят свое развитие в Административном регламенте ФАС России по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства РФ, утвержденных приказом ФАС России от 25 мая 2012 г. № 340.

Закон о государственном контроле и Закон о защите конкуренции не раскрывают понятия «организация» и «осуществление» государственного контроля; в них недостаточно полно изложены иные аспекты контрольно-надзорных мероприятий. При этом на практике несмотря на данную неопределенность, пробельность законодательства, не возникает вопросов о конкуренции положений указанных законов. Вопросы, касающиеся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры в силу положений ч. 4 ст. 1 Закона о государственном контроле определяются по Закону о защите конкуренции. Другие же вопросы, например, о недействительности результатов проверки, проведенной с грубым нарушением соответствующих требований, разрешаются на основе Закона о государственном контроле. Об этом свидетельствует и судебная практика (см., например, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.06.2018 г. № Ф01-1931/18 по Делу № А82-3753/2017; постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.07.2020 г. № 18АП-1449/20 по Делу № А76-7643/2019).

Новый закон о государственном контроле также не раскрывает понятий «организация» и «осуществление» проверок, однако его структура четко указывает, что включается в организацию и осуществление проверок. Организации контроля посвящен раздел II закона «Организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Он представлен главами: Информационное обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля (гл. 4); Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (гл. 5). Осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля посвящен V раздел закона, представленный главами: Контрольные (надзорные) мероприятия (гл. 12); Проведение контрольных (надзорных) мероприятий (гл. 13); Контрольные (надзорные действия) (гл. 14); Сроки (гл. 15); Результаты контрольного (надзорного) мероприятия (гл. 16); Исполнение решений контрольных (надзорных) органов (гл. 17); Специальные режимы государственного контроля (надзора) (гл. 18).

В целом Новый закон о государственном контроле привносит много новелл в контрольно-надзорную деятельность. Прежде всего, он ориентирован на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Проведение профилактических мероприятий является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий (ст. 8). При этом смещается акцент с принципа «найти нарушение и наказать» на принцип партнерского отношения к бизнесу. Результативность и эффективность государственного контроля (надзора) будет напрямую зависеть от достижения общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (ст. 30); в основу государственного контроля (надзора) заложен принцип

соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц (ч. 1 ст. 9). В целом Новый закон о государственном контроле свидетельствует о либерализации института государственного контроля (надзора), переходящего от необходимости проведения государственных проверок до негосударственных форм контроля, что одновременно указывает на реальное сокращение избыточного государственного регулирования. Его называют процессуальным законом осуществления контрольно-надзорной деятельности. В нем достаточно объемно представлены контрольно-надзорные действия (глава 14); предусмотрены новые виды контрольно-надзорных мероприятий (глава 13), направленные в том числе на замену плановых проверок.

Вышеуказанная характеристика Нового закона о государственном контроле свидетельствует о его преимуществах перед Законом о государственном контроле. В связи с этим, с позиции интересов хозяйствующих субъектов, гарантий соблюдения их прав при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, к осуществлению данного контроля должны применяться положения Нового закона о государственном контроле, а не Закона о государственном контроле и Закона о защите конкуренции. Если законодатель считает, что государственный контроль за осуществлением антимонопольного законодательства существенно отличается от иных видов государственного контроля, то в этом случае ч. 5 ст. 3 Нового закона о государственном контроле предусматривает возможность принять Положение о государственном контроле за осуществлением антимонопольного законодательства. В данном Положении могут быть определены виды профилактических мероприятий в рамках осуществления контроля, виды и периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска, за исключением категории низкого риска, воспроизведены иные наиболее прогрессивные и ценные положения Нового закона о контрольно-надзорной деятельности и др., что позволит повысить уровень гарантий соблюдения прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного антимонопольного контроля в переходный период.

*Спиридонова А.В.,
к.ю.н., доцент кафедры предприни-
мательского, конкурентного
и экологического права ЮУрГУ
г. Челябинск, Россия*

Правовая природа разъяснений по вопросам применения антимонопольного законодательства

В статье рассмотрено понятие и значение разъяснений по вопросам применения антимонопольного законодательства. Делается вывод об отсутствии у разъяснений нормативных свойств и отнесении их к актам толкования права.

Ключевые слова: разъяснения, антимонопольное законодательство, антимонопольный орган, компетенция.

*Spiridonova A. V.,
Ph.D. Sci., Associate Professor
of the Department of Business, Competition
and Environmental Law, SUSU
Chelyabinsk, Russia*

Legal Nature of Clarifications on the Application of Antimonopoly Legislation

The article discusses the concept and meaning of clarifications on the application of antimonopoly legislation. The conclusion is made that clarifications do not have normative properties and refer them to acts of interpretation of law.

Keywords: clarifications, antimonopoly legislation, antimonopoly authority, competence.

Экономически неблагоприятные последствия эпидемии коронавируса в значительной степени повлияли на всех участников отношений, складывающихся на товарных рынках. В этих условиях перед государством встают задачи повышения эффективности регулирования отношений с участием хозяйствующих субъектов, что в полной мере относится и к деятельности ФАС России. При этом эффективность антимонопольного регулирования должна измеряться не объемом карательных мер в отношении экономических субъектов, а сохранением результативности бизнеса при условии удовлетворения интересов потребителей. Как отметил глава ФАС России М.А. Шаскольский: «Баланс интересов, долгосрочность принимаемых решений и

приоритет превентивных мер – вот те ключевые категории, которые определяют курс антимонопольной службы в ближайшем будущем»¹.

Одним из наиболее эффективных механизмов превенции нарушений антимонопольного законодательства являются разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства, подготовка которых относится к полномочиям ФАС России². Так, в соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ федеральный антимонопольный орган наделен полномочиями давать разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» от 30 июня 2004 г. № 331 Федеральная антимонопольная служба с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы (п. 6.3); обобщать и анализировать практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, разрабатывать рекомендации по применению антимонопольного законодательства (п. 5.4).

В письме ФАС России от 26 августа 2016 года № ИА/58910/16 отмечается, что разъяснения, направляемые ФАС России, являются официальной позицией Федеральной антимонопольной службы и являются обязательными для применения территориальными органами ФАС России.

Значение разъяснений антимонопольного законодательства, на наш взгляд, заключается в том, что посредством таких разъяснений:

1. Определяются ориентиры для территориальных антимонопольных органов, центрального аппарата и апелляционных коллегий ФАС России, формируется единообразная практика применения антимонопольного законодательства. Данные разъяснения направлены на обеспечение качества принимаемых антимонопольными органами решений о нарушении антимонопольного законодательства, снижении количества их отмен³. Разъяснения основываются не только на толковании норм права антимонопольным органом, но и на основании сложившейся антимонопольной и судебной практики. Как отметил О.А. Москвитин, выпуск разъяснений служит одним из инструментов поддержания разнообразия в правоприменительной практике, обеспечивая единое и системное правоприменение в антимоно-

¹ ФАС в СМИ: тренды антимонопольного регулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/publications/22738> (дата обращения: 20.03.2021).

² Конкурентное право / К.Н. Алешкин, Д.В. Артюшенко, М.А. Егорова [и др.]; под ред. М.А. Егоровой, А.Ю. Кинева. – М.: Юстицинформ, 2018.

³ Доклад об антимонопольном комплаенсе ФАС РФ за 2018 год (утвержден Общественным советом при ФАС РФ № 10 от 10 сентября 2019 г.).

польной сфере, успешно дополняя судебную практику и даже содействуя ее развитию⁴.

2. Фокусируется внимание на типичных нарушениях обязательных требований, источниках и факторах риска совершения нарушений.

3. Осуществляется сокращение количества нарушений со стороны хозяйствующих субъектов и органов власти по принципу «Praemonitus, praemunitus – предупрежден, значит вооружен». Как отметил А.В. Молчанов, «разъяснения полезны в первую очередь бизнесу. Когда хозяйствующий субъект начинает какой-то проект, он должен посчитать риски и, исходя из них, заложить свою цену. Чем более прозрачным, открытым будет правовое регулирование и правоприменение, в том числе антимонопольное, тем меньше будут риски, ниже цена. Разъяснения скорее идут на пользу бизнесу, чем направлены против него»⁵.

4. Арбитражные суды зачастую обращаются к правовым позициям федерального антимонопольного органа, выраженным в выпускаемых им разъяснениях применения антимонопольного законодательства, несмотря на тот факт, что такие разъяснения обязательный характер, в том числе для судов, не имеют⁶.

5. Упрощается работа по анализу и толкованию антимонопольного законодательства для всех участников экономического оборота, а также оказывается методическая поддержка при подготовке специалистов в области конкурентного права.

Можно выделить несколько типов разъяснений антимонопольного законодательства.

1. Разъяснения ФАС России, которые подготавливаются в форме писем. Например, «О применении антимонопольного законодательства при заключении концессионного соглашения» от 28.08.2020 № ИА74481/20; «О применении антимонопольного законодательства при рассмотрении вопроса, касающегося установления государственными архивами платы за оказание услуги копирования архивных документов» от 27.12.2019 № АЦ 115002/19 и др.

2. Разъяснения Президиума ФАС РФ как коллегиального органа Федеральной антимонопольной службы, который рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения антимонопольного законодательства и дает разъяснения по вопросам его применения.

В Докладе о состоянии конкуренции за 2019 год отмечается, что в период с 2016 по 2019 гг. Президиумом ФАС России выпущено 18 разъяснений антимонопольно-

⁴ Правовые позиции коллегиальных органов ФАС России (книга третья): сборник. – М.: РГ-Пресс, 2019. – 232 с.

⁵ Интервью с А.В. Молчановым: ФАС уполномочен разъяснить <https://fas.gov.ru/publications/1158> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/publications/22738> (дата обращения: 20.03.2021).

⁶ Бочинин, И.П. Как смотрят суды на разъяснения ФАС России? [Электронный ресурс] / И.П. Бочинин. – Режим доступа: <https://www.law.ru/blog/21576-kak-smotryat-sudy-na-razyasneniya-fas-rossii> (дата обращения: 20.03.2021).

го законодательства, например, разъяснения № 13 «Об информации, составляющей коммерческую тайну, в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, № 14 «О квалификации соглашений хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах», № 15 «О привлечении к ответственности за злоупотребление доминирующим положением хозяйствующих субъектов, признанных коллективно доминирующими».

3. Разъяснения, носящие частный характер (ответы на вопросы физических и юридических лиц по применению законодательства по конкретным ситуациям). Такие разъяснения достаточно часто встречаются на практике, причем по одной и той же ситуации может быть дано разное разъяснение с учетом вводной информации, предоставленной лицами в таких запросах. Например, «О разъяснении требований антимонопольного законодательства на исх. № УДИ-1317 от 27.03.2020» по вопросу о возможности заключения подведомственными организациями дополнительных соглашений к договорам аренды федерального недвижимого имущества, заключенным по результатам проведения торгов, с лицами, являющимися субъектами малого и среднего предпринимательства, предусматривающим предоставление таким субъектам отсрочки внесения арендной платы.

4. Иные виды разъяснений, например, обзоры судебных споров с участием антимонопольных органов, доклады ФАС России, например, Доклад ФАС России с руководством по соблюдению обязательных требований, дающим разъяснение, какое поведение является правомерным⁷.

Институт разъяснений антимонопольного законодательства присущ также и правопорядкам других стран. Так, Антимонопольные разъяснения о лицензировании интеллектуальной собственности, подготовлены Федеральной торговой комиссией и Министерством юстиции США в 2017 году; приняты Разъяснения об использовании интеллектуальной собственности в соответствии с Антимонопольным актом, подготовленные Комиссией по честной торговле Японии в 2007 году; в Европейском союзе приняты в 2004 г. Рекомендации по горизонтальным слияниям компаний (Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings – 2004/C31/03 и др.)⁸. В 2019 году подготовлены Антимонопольным органом Бразилии Guidelines on Fighting Cartels in Public Procurements (Руководство по борьбе с картелями в государственных закупках)⁹; Guidelines for the Determination of Administrative Penalties for Prohibited

⁷ Официальный сайт ФАС России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/documents/614211> (дата обращения: 12.03.2021).

⁸ Доклад о состоянии конкуренции за 2019 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/documents/687048> (дата обращения: 18.03.2021).

⁹ CADE publishes Guidelines on Horizontal Mergers [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://en.cade.gov.br/@busca?SearchableText=guidelines> (дата обращения: 18.03.2021).

Practices (Руководящие принципы определения административных штрафов за запрещенные действия) разработаны в 2015 году Комиссией по конкуренции ЮАР¹⁰.

Несмотря на очевидную значимость, функциональность и необходимость таких разъяснений, в юридической литературе существуют различные точки зрения относительно правовой природы данных документов. Так, в отдельных работах отмечается, что разъяснения, безусловно, источниками конкурентного права не являются, поскольку норм права не содержат, но имеют важное значение для толкования и уяснения смысла норм права, содержащихся в источниках конкурентного права¹¹. Аналогичная позиция высказана и в других работах по конкурентному праву.¹² В тоже время можно встретить и упоминания о разъяснениях ФАС России среди подзаконных нормативных правовых актов¹³.

Однозначный ответ на данный вопрос можно найти, обратившись к материалам судебной практики, которая складывается по поводу признания разъяснений ФАС России недействующими.

С 17 марта 2016 г. порядок оспаривания акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, определен ст. 217.1 Кодекса административного судопроизводства РФ. При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд в соответствии с ч. 3 данной статьи выясняет, в частности, обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

Также следует учитывать Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» от 25.12.2018 г. № 50.

Анализ судебной практики показывает, что в отдельных случаях суды встают на защиту позиции ФАС России. Так, например, ВС РФ в решении по делу от 24.11.2020 № № АКПИ20-650 отметил, что разъяснения не изменяют и не дополняют действующих положений законодательства, а воспроизведенные в нем конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекват-

¹⁰ Guidelines [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.compcom.co.za/guidelines/> (дата обращения: 18.03.2021).

¹¹ Конкурентное право / К.Н. Алешкин, Д.В. Артюшенко, М.А. Егорова [и др.]; под ред. М.А. Егоровой, А.Ю. Кинева. – М.: Юстицинформ, 2018.

¹² Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции»: учебное пособие. – М.: СТАТУТ, 2015. – 718 с.

¹³ Самолысов, П.В. Правовые основы антимонопольного контроля в Российской Федерации / Д.М. Ашфа, И.В. Башлаков-Николаев, О.А. Беляева [и др.] // В сборнике научных трудов Актуальные вопросы современного конкурентного права. – М.: Юстицинформ, 2019. – С. 20–22.

ного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила¹⁴. К аналогичным выводам ВС РФ пришел в Апелляционном определении по делу № АПЛ20-80 от 21.05.2020 г. об оспаривании Письма «О правомерности взимания комиссии при оплате жилищно-коммунальных услуг» 27 сентября 2019 г. № АК/84598/19.

Однако есть и обратная практика, когда суды признают недействующими разъяснения ФАС России. Так, например, в апелляционном определении ВС РФ по делу № АЛЛ 19-538 от 14.01.2020 г. судом было отмечено, что Письмо ФАС РФ от 31 марта 2010 г. № 146, содержащее разъяснения опосредованно через правоприменительную деятельность территориальных органов ФАС России приобрело, по сути, обязательный характер в отношении неопределенного круга лиц, являющихся субъектами правоотношений, регулируемых Федеральным законом «О защите конкуренции», рассчитано на неоднократное применение, а значит – имеет нормативные свойства. Установив, что Письмо не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, суд, руководствуясь пунктом 1 части 5 статьи 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правомерно признал его не действующим со дня принятия¹⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на то, что разъяснения антимонопольного законодательства имеют первостепенную важность как для самих антимонопольных органов, обеспечивая единство правоприменительной практики, а также для участников экономических отношений на товарном рынке, они не обладают нормативными свойствами, т. е. не содержат общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, и, как следствие, не являются источниками конкурентного права. Разъяснения издаются в пределах предоставленных ФАС России полномочий, не являются нормативными правовыми актами и содержащиеся в нем разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений¹⁶.

В заключении отметим, что исследуемые разъяснения, являясь по своей правовой природе актами толкования норм права, служат важным инструментом с точки зрения формирования единого понимания и единых подходов к применению анти-

¹⁴ Решение ВС РФ по делу № АКПИ20-650 от 24 ноября 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/vsrf> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁵ Апелляционное определение ВС РФ по делу № АЛЛ 19-538 от 14 января 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru> (дата обращения: 15.03.2021).

¹⁶ Апелляционное определение ВС РФ по делу № АПЛ20-80 от 21 мая 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru> (дата обращения: 15.03.2021).

монопольного законодательства как со стороны хозяйствующих субъектов и судов, так и самих антимонопольных органов, обеспечивая, в конечном счете, эффективную реализацию конституционных принципов поддержки конкуренции и недопущения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Литература

1. Бочинин, И.П. Как смотрят суды на разъяснения ФАС России? [Электронный ресурс] / И.П. Бочинин. – Режим доступа: <https://www.law.ru/blog/21576-kak-smotryat-sudy-na-razyasneniya-fas-rossii> (дата обращения: 20.03.2021).
2. Интервью с А.В. Молчановым: ФАС уполномочен разъяснить <https://fas.gov.ru/publications/1158> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/publications/22738> (дата обращения: 20.03.2021).
3. Конкурентное право / К.Н. Алешкин, Д.В. Артюшенко, М.А. Егорова [и др.]; под ред. М.А. Егоровой, А.Ю. Кинева. – М.: Юстицинформ, 2018.
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции»: учебное пособие. – М.: СТАТУТ, 2015. – 718 с.
5. Правовые позиции коллегиальных органов ФАС России (книга третья): сборник. – М.: РГ-Пресс, 2019. – 232 с.
6. Самолысов, П.В. Правовые основы антимонопольного контроля в Российской Федерации / Д.М. Ашфа, И.В. Башлаков-Николаев, О.А. Беляева [и др.] // В сборнике научных трудов Актуальные вопросы современного конкурентного права. – М.: Юстицинформ, 2019. – С. 20–22.

*Акбашева И.В.,
заместитель Министра экономического развития
Челябинской области
г. Челябинск, Россия*

*Akbasheva I.V.,
Deputy Minister of Economic Development
of the Chelyabinsk Region
Chelyabinsk, Russia*

О реализации национального плана развития конкуренции в РФ

On the implementation of the National Competition Development Plan in the Russian Federation

Министерство экономического развития Челябинской области с 2015 года является уполномоченным органом исполнительной власти Челябинской области по содействию развитию конкуренции.

В статье рассматриваются два ключевых момента:

I. Итоги реализации в Челябинской области Указа Президента РФ от 21.12.2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

II. Промежуточные итоги внедрения в Челябинской области Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

Напомним, что Указом Президента был утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы. Его реализация осуществлялась органами исполнительной власти Челябинской области в тесном взаимодействии с Федеральной антимонопольной службой и Челябинским УФАС России.

В феврале 2020 года было подписано новое Соглашение о взаимодействии между Федеральной антимонопольной службой и Правительством Челябинской области.

С момента принятия Указа Министерством был проведен ряд организационных мероприятий, в частности:

– вопрос о реализации Указа и Национального плана (и об исполнении отдельных пунктов) дважды рассмотрен на заседании Правительства Челябинской области (март 2018 года, февраль 2019 года);

– в июне 2018 года Минэкономразвития области с участием представителей Челябинского УФАС России провели видеосеминар для органов местного самоуправления по вопросам реализации Указа и Национального плана;

– 17 августа 2018 года проведен Совет по содействию развитию конкуренции в Челябинской области с участием делегации под руководством заместителя руководителя ФАС России А.В. Доценко. Совет проведен в расширенном формате с участием глав муниципальных образований.

Пунктом 2 Национального плана высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации поручено:

– обеспечить внесение изменений в положения об органах исполнительной власти субъектов РФ, предусматривающих приоритет целей и задач по содействию развитию конкуренции на соответствующих товарных рынках;

– принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– осуществлять взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти в целях реализации Национального плана.

Поставленные поручения выполнены в установленный срок:

1) в положения об органах власти внесены соответствующие изменения.

2) в каждом органе власти создана система антимонопольного комплаенса.

Одним из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции является:

1) сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках.

С 2016 по 2020 год число государственных унитарных предприятий снизилось с 25 до 7, из них действующих 5. Также за указанный период прослеживается положительная динамика сокращения хозяйствующих субъектов с муниципальной формой собственности с 5316 до 4542.

Министерством имущества области совместно с органами местного самоуправления разработан план мероприятий по ликвидации либо реорганизации унитарных предприятий до 1 января 2025 года.

2) Также одним из принципов государственной политики по развитию конкуренции является развитие биржевой торговли в Российской Федерации. Отмечу, что в результате работы, проведенной Главным управлением лесами Челябинской области, в июле 2020 года подписано Соглашение о сотрудничестве между Правительством Челябинской области и Акционерным обществом «Санкт-Петербургская Международная товарно-сырьевая Биржа». На ее электронной площадке состоялись первые торги по продаже древесины (ЧОБУ «Верхнеуральский лесхоз», общим объемом 977 м³). Всеми подведомственными учреждениями Главного управления лесами заключены договоры на организацию торгов в 2021 году с брокерскими конторами.

3) Еще один важный принцип, отмеченный в Указе, – обеспечение развития малого и среднего предпринимательства.

Здесь я не могу не отметить работу нашего Фонда развития предпринимательства Челябинской области – Территория Бизнеса. Еще в 2017 году Агентством стратегических инициатив «Территория бизнеса» была признана «лучшей практикой».

В течение 2020 года осуществлено предоставление полного комплекса услуг, оказываемых всеми объектами инфраструктуры поддержки предпринимательства в режиме «одного окна», продвижение федеральных мер поддержки: льготное заемное финансирование и лизинг.

Следует отметить, что практика «Результаты функционирования единой площадки «Территория бизнеса» на базе Фонда развития предпринимательства» в 2020 году включена в Белую книгу проконкурентных региональных практик, формируемую ФАС России (по итогам 2019 года).

Челябинское УФАС России совместно с «Территорией Бизнеса» в июне 2020 года запустили проект по поддержке малого и среднего предпринимательства, в том числе в связи с последствиями пандемии коронавируса. Был разработан перечень специальных мер, направленных на оказание правовой помощи бизнесу.

«Территория Бизнеса» одной из первых в стране среди организаций инфраструктуры поддержки предпринимательства смогла организовать антикризисный формат работы, оперативно запустив «горячую линию» 24/7 для предпринимателей, серии онлайн мастер-классов и обучающих вебинаров, разработав новые актуальные продукты для субъектов МСП, в том числе меры финансовой поддержки (упрощенные процедуры, пониженные ставки, льготные условия), содействовали развитию дистанционной работы, а также сотрудничества с торговыми сетями и маркетплейсами, организации доставки товаров до граждан и т. п.

Теперь несколько слов о результатах достижения ключевых показателей, установленных Национальным планом до 2020 года (включительно).

Национальным планом установлены 3 ключевых показателя:

– обеспечение во всех отраслях экономики РФ, за исключением сфер деятельности субъектов естественных монополий и организаций оборонно-промышленного комплекса, присутствия не менее трех хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых относится к частному бизнесу;

– снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом;

– увеличение к 2020 году доли закупок, участниками которых являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации, в сфере государственного и муниципального заказа не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом, а также увеличение отдельными видами юридических лиц объема закупок, участниками которых являются только субъекты малого и среднего предпринимательства, до 18 процентов к 2020 году.

Чтобы выполнить этот показатель «По снижению числа нарушений антимонопольного законодательства», Минэкономразвития области совместно с Челябин-

ским УФАС России была выполнена большая работа. Как отмечалось выше во всех органах исполнительной власти региона создана и действует система антимонопольного комплаенса. Также за 2019–2020 годы было проведено несколько обучающих семинаров: до пандемии – в очном формате, с введением ограничительных мер – в формате ВКС.

Так, одним из значимых и полезных для государственных и муниципальных служащих стал семинар, организованный Минэкономразвития области в октябре 2019 года, в котором приняли участие более 100 слушателей. Спикером выступила заместитель начальника Правового управления ФАС России Кузнецова О.Н.

Также в июне–июле прошлого года Минэкономразвития области была организована группа государственных и муниципальных служащих (25 человек), которые прошли дистанционный курс повышения квалификации «Практика внедрения антимонопольного комплаенса и применения антимонопольного законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления» в Учебно-методическом центре ФАС России (г. Казань).

В декабре 2020 года Челябинским УФАС России совместно с Управлением государственной службы и противодействия коррупции Правительства области и Министерством информационных технологий, связи и цифрового развития области проведен семинар в режиме ВКС по вопросам антимонопольного комплаенса, применения антимонопольного законодательства и реализации реформы унитарных предприятий. В мероприятии приняли участие около 200 государственных и муниципальных служащих.

Эти и другие меры позволили не только выполнить, но и перевыполнить установленный ключевой показатель. Так, по информации Челябинского УФАС России в 2017 году выявлено 125 нарушений, в 2020 году – 35 нарушений. Снижение в 3,6 раза.

Доля закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии со статьей 30 Федерального закона № 44-ФЗ в 2017 году составила 24,3 %, в 2020 году – 48,64 % (данные Минимущества из ЕИС).

Таким образом, ключевой показатель выполнен: доля закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций увеличена ровно в 2 раза.

В 2020 году Челябинская область впервые вошла в топ-15 регионов Национального рейтинга прозрачности закупок, получив оценку «Высокая прозрачность».

Министерство имущества области осуществляет еженедельный мониторинг экономии бюджетных и внебюджетных средств по осуществленным государственными заказчиками закупкам в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ. Экономия бюджетных средств формируется по итогам проведения конкурентных процедур закупок.

В результате проводимого мониторинга общая экономия средств бюджета Челябинской области за 2020 год экономия составила – **2 138,868 млн рублей** или **13,55 %** (за 2019 год 1 982,42 млн. рублей или 7,38%).

Вернемся к первому ключевому показателю Национального плана – обеспечение во всех отраслях экономики РФ присутствия не менее трех хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых относится к частному бизнесу.

В рамках реализации Указа распоряжением Правительства РФ в апреле 2019 года утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

Одно из требований Стандарта – утверждение перечня рынков для содействия развитию конкуренции и плана мероприятий («дорожной карты»).

Приложением к Стандарту установлен 41 возможный рынок для развития конкуренции и определены ключевые показатели, устанавливающие долю организаций частной формы собственности на каждом из рынков к 1 января 2022 года. Субъектам Российской Федерации поручено выбрать не менее 33 рынков.

Минэкономразвития области по предложениям органов исполнительной власти региона сформировало соответствующий перечень. По большинству рынков доля организаций частной формы собственности составляет 100 % либо значительно превышает установленное минимальное значение, необходимое к достижению к 1 января 2022 года.

Распоряжением Губернатора Челябинской области в декабре 2019 года была утверждена «дорожная карта» по содействию развитию конкуренции в Челябинской области на 2019–2021 годы (от 18.12.2019 г. № 1453-р).

В 2020 году перечень рынков дополнен еще тремя рынками: рынок ритуальных услуг (есть в приложении к Стандарту) и два дополнительных по выбору региона: рынок финансовых услуг и рынок туристических услуг (внутренний въездной туризм).

С учетом включения новых рынков, а также фактически достигнутых показателей в 2019 году «дорожная карта» в 2020 году была актуализирована.

В «дорожную карту» включены:

- 40 целевых показателей;
- мероприятия, направленные на развитие конкуренции на отраслевых рынках;
- системные мероприятия, направленные на развитие конкурентной среды в целом.

Всего в «дорожную карту» включено 211 мероприятий.

Соисполнителями отдельных мероприятий «дорожной карты» являются органы местного самоуправления в соответствии с заключенными соглашениями (заключены в июне–июле 2019 года между Минэкономразвития и администрациями городов и районов).

В этом году «дорожная карта» будет актуализирована с учетом фактически достигнутых показателей, а также с учетом результатов мониторинга. В настоящее время обсуждается вопрос о включении в «дорожную карту» дополнительных рын-

ков. По ним будут установлены показатели и разработаны соответствующие мероприятия.

Минэкономразвития области в соответствии с требованиями Стандарта ежегодно формирует рейтинг муниципальных образований в части их деятельности по содействию развитию конкуренции и созданию благоприятного инвестиционного климата.

В целях стимулирования органов местного самоуправления к этой работе в показатели рейтинга наряду с другими включены:

- отсутствие нарушений антимонопольного законодательства;
- отсутствие или снижение числа муниципальных унитарных предприятий на конкурентных рынках.

Работа органов власти и органов местного самоуправления по содействию развитию конкуренции будет продолжена.

*Козлова А.А.,
руководитель Челябинского УФАС России,
профессор кафедры предпринимательского, конкурентного
и экологического права Южно-Уральского государственного университета
(национальный исследовательский университет)*

Практика и проблемы признания сделок недействительными по искам антимонопольных органов

Антимонопольные органы редко используют право обращения с исками в суд о признании сделок недействительными и применения последствий их недействительности. Цели: обобщить практику Челябинского УФАС России по реализации указанных полномочий, выявить тенденции и проблемы правоприменительной практики, предложить рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменения антимонопольными органами.

Ключевые слова. Антимонопольный орган, антимонопольное законодательство, торги, закупки, недействительность сделки, реституция.

*Kozlova A.A.,
head of Chelyabinsk OFAS Russia,
Professor of the Department of Business Competition
and Ecological law of National Research South Ural State University*

Practice and problems of invalidation of transactions on claims of antimonopoly authorities

Antimonopoly authorities rarely use the right to file lawsuits in court to declare transactions invalid and apply the consequences of their invalidity. The purpose is to summarize the practice of the Chelyabinsk Federal Antimonopoly Service of Russia on the implementation of these powers, to identify trends and problems of law enforcement practice, to offer recommendations for improving the current legislation and law enforcement by antimonopoly authorities.

Keywords: Antimonopoly authority, antimonopoly legislation, bidding, procurement, invalidity of the transaction, restitution.

Антимонопольные органы в силу статей 17 и 23 Федерального Закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года (далее Закон о защите конкуренции)¹⁷, пунктом 3 части 22 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере

¹⁷ О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // Собрание Законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе)¹⁸ обладают полномочиями по обращению с исками в суд о признании обязательных торгов и закупок, проводимых в рамках Закона о контрактной системе, недействительными. Однако редко делают это в силу противоречивой судебной практики и объективной невозможности, как правило, восстановить законные права и интересы заявителя, поскольку обеспечительные меры не удовлетворены судом, контракт/договор заключен и исполнен, а доказывать публичный интерес представляется сложным и не имеющим практического результата. Более того, такие иски зачастую затрагивают еще и интересы третьих лиц, например, при обжаловании земельных торгов, что также делает обращение с такими исками неэффективной мерой антимонопольного реагирования.

Конечно же, самым эффективным способом защиты прав участников торгов является подача жалобы в антимонопольный орган, по результатам рассмотрения которой в короткие сроки выдается предписание вплоть до аннулирования торгов\закупки в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе, нарушения порядка проведения обязательных торгов. Но не всегда торги обжалуют в сроки, предусмотренные законом, и не всегда антимонопольный орган может выдать предписание о прекращении нарушений при проведении торгов, например, когда заявитель не является участником обязательных торгов или договор уже заключен.

Иные меры антимонопольного реагирования в виде возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольных требований к торгам, установленных статьей 17 Закона о защите конкуренции, в порядке главы 9 указанного закона, не позволят антимонопольному органу в силу длительности сроков рассмотрения дел (от 6 месяцев и более) выдать предписание о прекращении нарушений, поскольку контракт\договор уже заключен и исполнен, а результаты обязательных торгов получили юридическое оформление в виде договора и его регистрации.

Применение же административной ответственности за нарушение порядка проведения обязательных торгов по статьям 7.32.3 и 7.32.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹⁹ не решает проблему защиты публичных интересов, восстановления законных прав и интересов участников торгов\закупки.

Все это делает недостаточно эффективной работу антимонопольных органов по выявлению и пресечению нарушений статьи 17 Закона о защите конкуренции, за исключением пункта 1 части 1, за нарушение которой предусмотрена серьезная ответственность статьей 14.32 КоАП РФ в виде штрафа как за антиконкурентные со-

¹⁸ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. // Собрание Законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. – 1652.

¹⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. // Собрание Законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

глашения при проведении торгов: от одной десятой до одной второй от начальной максимальной цены контракта/договора.

С учетом изложенного, полагаю все-таки более эффективной мерой антимонопольного реагирования – подачу иска в суд о признании торгов недействительными и применении последствий недействительности сделки, когда это возможно, с одновременным возбуждением дела об административном правонарушении по статьям 7.32.3 или 7.32.4. КоАП РФ при наличии признаков административного правонарушения. Обращение с иском в суд не требует обязательного возбуждения и рассмотрения дела комиссией антимонопольного органа по признакам нарушения антимонопольных требований к торгам.

По искам Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) в 2019 году в Арбитражном суде Челябинской области (далее – суд) рассмотрено шесть исковых заявлений о признании торгов и контрактов, заключенных по результатам таких торгов, недействительными (в социально значимых сферах: строительство автомобильных дорог, вывоз твердых коммунальных отходов, поставка радиоэлектронных товаров для медицинских учреждений), три из которых удовлетворены. При этом суд 26 раз применил последствия недействительности сделки: 25 раз путем применения реституции (по одному делу 25 контрактов) и 1 раз путем прекращения сделки на будущее время.

В текущем году находятся в суде 10 дел по искам антимонопольного органа о признании недействительными торгов и контрактов\договоров, заключенных по их итогам, связанных со строительством, реконструкцией, ремонтом автомобильных дорог, вывозом твердых коммунальных отходов (далее по тексту – ТКО).

Результатом признания судами недействительными торгов и контрактов\договоров, заключенных по их итогам, стало укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, защита публичных интересов, в том числе граждан.

Рассмотрим решения судов, где применены последствия недействительности сделки и отметим некоторые их важные выводы.

1. Решением Арбитражного суда Челябинской области от 14.06.2019 по делу А76-31528/2018 удовлетворены требования Челябинского УФАС России о признании недействительными 25 госконтрактов на сумму более 8 млн руб. на поставку радиоэлектронной продукции, заключенных с нарушением антимонопольного законодательства, а именно п. 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции; применены последствия недействительности сделки в виде двусторонней реституции: суд обязал поставщика вернуть денежные средства заказчику, а заказчика – товар поставщику. Апелляционная и кассационная инстанции оставила решение суда в силе²⁰.

Таким образом, Челябинским УФАС России пресечены совершаемые в течение 3 лет систематические, неправомерные действия заказчика, направленные на созда-

²⁰ Архив Челябинского УФАС России. Отчет за 2019 год. – С. 56.

ние преимущественных условий при участии в аукционах двум хозяйствующим субъектам, имеющим между собой хозяйственные связи.

Система цифровой (транкинговой) оперативной радиосвязи, являющаяся потребностью заказчика, за 5 лет так и полностью не построена, тогда как деньги по контракту уплачены. Судом по ходатайству Челябинского УФАС России исполнительный лист направлен в Федеральную службу судебных приставов, по которому возбуждено исполнительное производство.

Судами сделан вывод, что применение последствий недействительности сделок путем двусторонней реституции отвечает целям восстановления публичных интересов учреждения и государства, поскольку одним из последствий является возвращение денежных средств, переданных в качестве оплаты товара по недействительным сделкам.

Судебное дело является прецедентным для антимонопольных органов, поскольку показывает возможность пресечения действий Заказчика по делящемуся нарушению антимонопольного законодательства и законодательства о контрактной системе.

2. Решением Арбитражного суда от 07.08.2019 по делу А76-27108/2016 удовлетворены требования Челябинского УФАС России о признании недействительным госконтракта на строительство автомобильной дороги на сумму почти 42 млн руб., заключенного между заказчиком и подрядчиком с нарушением частей 1,5 статьи 24, части 2 статьи 59, пункта 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Арбитражные суды пришли к выводу, что заказчик, избрав в виде способа осуществления закупки закупку у единственного подрядчика, вместо проведения электронного аукциона либо запроса предложения, устранил конкуренцию при осуществлении такой закупки, создал преимущественные условия при строительстве автомобильной дороги отдельному хозяйствующему субъекту, а также нарушил права и законные интересы иных участников, имеющих право претендовать на заключение контракта и участвовать в закупке.

Суд, принимая решение, указал, что подобные действия нарушают публичные интересы, поскольку принятие заказчиком решения о заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) не должно восприниматься им как произвольные действия, а, напротив, должно отвечать целям Закона о контрактной системе, направленным на повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, предотвращения коррупции, развития конкуренции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Суд признал торги и, как следствие, контракт, заключенный с лицом, выигравшим торги, недействительным, не поставив в зависимость от факта исполнения сделки, имеющего значение при рассмотрении судами требования о применении последствий недействительности оспоримой сделки, которые истец (антимонопольный орган) не заявлял.

3. Постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2019 по делу А76-20494/2017, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, удовлетворены требования участника о признании недействительными электронного аукциона на выполнение работ по капитальному ремонту автомобильной дороги, а также госконтракта на сумму более 370 млн руб., заключенного между заказчиком и подрядчиком.

Челябинское УФАС России принимало участие в деле в качестве третьего лица, ранее комиссия Челябинского УФАС России рассматривала жалобу истца на действия аукционной комиссии ответчика и признала в ее действиях нарушения Закона о контрактной системе, выразившиеся в необоснованном отклонении заявки участника. Аукционной комиссии и заказчику антимонопольным органом было выдано предписание о допуске компании, предписание исполнено не было, заключен контракт, что повлекло нарушение прав отклоненного участника.

Арбитражные суды в судебных актах указали, что указанными действиями со стороны заказчика устранена добросовестная конкуренция, нивелируется деятельность органов государственной власти в сфере осуществления закупок, устранена гласность и прозрачность осуществления закупок.

Суды, как и в предыдущем случае, пришли к выводу, что сделку можно признать недействительной в случае, даже если обязательства по контракту уже исполнены к моменту вынесения судебного акта.

Так, в судебных актах указано, что право истца на участие в торгах не может быть восстановлено в объеме, существовавшем до нарушения права. Вместе с тем, данное обстоятельство не предусмотрено законом в качестве основания для отказа в иске об оспаривании сделки. Признание торгов и, как следствие, контрактов/договоров, заключенных с лицами, выигравшими торги, недействительными; оно не поставлено в зависимость от факта исполнения сделки, имеющего значение при рассмотрении судами требования о применении последствий недействительности оспоримой сделки, которое истец не заявлял.

Указанная позиция отражена в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 28.01.2016 по делу № 301-ЭС15-12618²¹, в котором указано, что отказ по мотиву исполнения сделок, заключенных по результатам торгов, означал бы воспрепятствование заинтересованному лицу (в частности, истцу) защитить свое нарушенное право предусмотренным законом способом, который это лицо избрало.

4. Решением Арбитражного суда Челябинской области от 12.07.2019 по делу А76-3768/2019, оставленным без изменения апелляционной инстанцией, удовлетворены требования Челябинского УФАС России о признании недействительными аукциона и договора на оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов для Регионального оператора, заключенного между регоператором и

²¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 301-ЭС15-12618 от 28 января 2016 г.

исполнителем на сумму более 500 млн руб., применены последствия недействительности сделки: прекращено действие договора на будущее время.

В данном случае антимонопольным органом подавался иск в целях защиты публичных интересов, связанных с необходимостью исполнения законодательства о контрактной системе, нормативно-правовых актов в сфере проведения торгов по транспортированию ТКО, прав и законных интересов граждан, поскольку затраты на транспортирование ТКО, которые определяются путем проведения торгов, впоследствии включаются в тариф, устанавливаемый для граждан.

Антимонопольным органом установлены многочисленные нарушения в действиях регоператора ТКО, выразившиеся в неправомерном укрупнении лота, в возложении на исполнителя обязанностей, которые на него не могут быть возложены в силу действующего законодательства и являются обязательствами регоператора, в неясности и непрозрачности условий проведения аукциона и условий исполнения договора.

Суды первой и апелляционной инстанции пришли к выводам, что такие действия регионального оператора могли повлечь нарушение публичных интересов Челябинской области; а также они ограничили состав участников торгов и привели к тому, что цена контракта не является экономически обоснованной ввиду несоблюдения установленного порядка проведения торгов, что может привести к формированию тарифов для граждан с учетом завышенной цены на услуги по обращению в сфере твердых коммунальных отходов.

Судами дано толкование понятия «территория» при применении Постановления Правительства РФ от 03.11.2016 № 1133 «Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора»²², которое теперь дает правовую определенность и влияет на порядок формирования лотов.

По результатам рассмотрения указанных дел в суде можно обозначить проблемные вопросы и сделать предложения по совершенствованию законодательства.

Пунктом 1 статьи 449 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)²³ предусмотрено, что торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица в течение одного года со дня проведения торгов.

²² Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора: постановление Правительства РФ № 1133 от 03.11.2016 г. // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 46. – Ст. 6466.

²³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г. // РГ. – 1994. – № 238–239.

Частью 1 статьи 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации²⁴ предусмотрено, что в случаях, предусмотренных федеральными законами, государственные органы вправе обратиться в арбитражный суд в целях защиты публичных интересов, срок давности не один, а три года.

Законодательство не раскрывает понятие «публичный интерес», однако в пункте 75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление Пленума № 25)²⁵ разъяснено, что применительно к статьям 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды.

Вместе с тем, указанный перечень не является исчерпывающим, поскольку Верховный Суд РФ в указанном выше Пленуме отметил, что сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы. Однако в судебной практике не сложилось единого понимания о том, что представляет собой публичный интерес.

Так, нередкими являются случаи, когда суды отказывают в удовлетворении требований антимонопольного органа о признании недействительными торгов и договоров, заключенных по их итогам, только на том основании, что не доказан факт нарушения имущественных прав антимонопольного органа.

Предпосылкой указанной проблемы является то, что суды и/или антимонопольный орган неверно определяют правовые основания иска.

Так, например, решением Арбитражного суда Челябинской области от 31.07.2019 по делу А76-42909/2018 суд отказал Челябинскому УФАС России в удовлетворении требований о признании торгов недействительными только по тому основанию, что антимонопольный орган не доказал факт нарушения имущественных интересов истца, тогда как целью подачи иска антимонопольным органом являлась не защита и восстановление имущественных прав антимонопольного органа, а защита публичных интересов.

Таким образом, те сделки, которые обжалует антимонопольный орган, не могут нарушать имущественные интересы ФАС России или его территориальных органов, поскольку направлены на защиту неопределенного круга лиц.

Представляется недопустимым отождествлять понятия «публичный интерес» и «субъективное право», поскольку указанные юридические категории не являются

²⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации № 95-ФЗ от 24 июля 2002 г. //Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

²⁵ О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Верховного Суда РФ от 23.06.2015 г. № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 8.

равнозначными. Так, субъективное право – это мера возможного (дозволенного, допустимого, разрешенного) поведения лица, которое зависит от воли субъекта права. В свою очередь, публичный интерес – это часть системы действующего права, нормы которого направлены на защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, публично-правовых образований, связаны с полномочиями и организационно-властной деятельностью государства, с выполнением общественных целей и задач, такой вывод делает Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума № 25.

При подаче исковых заявлений представляется необходимым подробно указывать, в чем выразилось нарушение публичного интереса, а также указывать, чьи интересы нарушены в результате проведения торгов с нарушением законодательства.

Так, например, по делу А76-3768/2019 Челябинское УФАС России указало, что антимонопольным органом защищаются не только публичные интересы, но и права и законные интересы неопределенного круга граждан, поскольку затраты на транспортирование ТКО, которые определяются путем проведения торгов, впоследствии включаются в тариф, устанавливаемый для граждан в сфере обращения с ТКО.

В целях исключения возможности отказа в удовлетворении исковых требований только на том основании, что антимонопольным органом не доказан факт нарушения публичных интересов, предлагаю дополнить статью 4 Закона о защите конкуренции понятием «публичный интерес, защищаемый антимонопольным органом» применительно к полномочиям антимонопольного органа.

Необходимо обозначить ряд проблем, возникающих у антимонопольных органов при подаче исков в суд о признании торгов и контрактов\договоров, заключенных по их результатам, недействительными.

1. Проблема неудовлетворения заявления антимонопольного органа о принятии обеспечительных мер.

В случае, если обязательства сторон на дату обращения с исками в суд не исполнены, то антимонопольный орган при подаче исков о признании сделок недействительными одновременно заявляет ходатайство о принятии обеспечительных мер. Однако, как показывает судебная практика, подобное ходатайство крайне редко удовлетворяется судами.

Например, Определениями Арбитражных судов по делам А76-42901/2018, А76-42903/2018, А76-42904/2018, А76-42907/2018, А76-42909/2019 антимонопольному органу отказано в принятии обеспечительных мер в виде приостановления оказания услуг по транспортированию ТКО и их оплаты региональным оператором по обращению с отходами по причине того, что приостановление оказания услуг парализует деятельность регоператора по вывозу ТКО. При этом, суд не учел доводы антимонопольного органа, что регоператор ТКО обязан в силу действующего законодательства самостоятельно вывозить отходы независимо от того прошли и состоялись ли торги.

2. Проблема отсутствия должного контроля при исполнении определений арбитражных судов о принятии обеспечительных мер.

В случае, когда обеспечительные меры приняты, невозможно отследить каким образом стороны выполняют определение суда.

Так, определением Арбитражного суда Челябинской области от 04.09.2018 А76-28349/2018 приняты обеспечительные меры в виде приостановления исполнения контракта на выполнение работ по капитальному ремонту объекта «Фонтан на площади Славы г. Копейска»: подрядчику запрещено выполнять работы, а заказчику запрещено проводить приемку и оплату выполненных работ.

Указанное определение суда своевременно направлено антимонопольным органом в адрес заказчика. Исполнительный лист также своевременно направлен антимонопольным органом в подразделение Управления службы судебных приставов по Челябинской области, возбуждено исполнительное производство. Однако заказчиком вся сумма выполненных работ (более 16 млн руб.) оплачена подрядчику.

Отсутствие контроля за исполнением определения суда о принятии обеспечительных мер фактически привело к отказу в удовлетворении требований антимонопольного органа и невозможности применения последствий недействительности сделки, поскольку суд в итоговом судебном акте указал, что невозможность применения реституции влечет недопустимость признания муниципального контракта недействительным.

3. Проблемы доказывания антимонопольными органами необходимости применения последствий недействительности сделки.

По общему правилу в виде последствия сделки недействительной применяется реституция. Реституция – это основное последствие недействительности сделки, которая исполнена хотя бы частично. Реституция заключается в том, что сторона, которая получила что-либо по сделке, должна возвратить контрагенту полученное в натуре.

Возможность применения последствий недействительности ставится судом в зависимость от вида договора, который оспаривается антимонопольным органом. Реституцию возможно применить только в случае оспаривания договора купли-продажи, поставки.

Так, например, решением Арбитражного суда Челябинской области от 14.06.2019 по делу А76-31528/2018 суд признал 25 договоров недействительными, а также обязал заказчика вернуть поставщику поставленное оборудование, а поставщика – вернуть заказчику уплаченные за товар денежные средства на сумму более 8 млн рублей.

В случае, если предмет исковых требований связан с признанием недействительным договора на выполнение работ или оказание услуг, то в таком случае применение реституции, как последствия недействительности сделки, невозможно. По этой причине целесообразно заявлять иски до исполнения сторонами обязательств по договору и указывать на необходимость применения последствий недействительности сделки в виде её прекращения на будущее время.

4. Проблема возможности/невозможности признания недействительным договора, обязательства по которому исполнены в полном объеме.

В судебной практике не сложилась однозначная позиция по указанному вопросу. В одном случае суды отказывают в удовлетворении требования о признании сделки недействительной на том основании, что принятый судебный акт не приведет к защите прав истца, предположительно нарушенных заключенным по результатам конкурса контрактом, который исполнен (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.10.2018 № 305-ЭС18-6679 по делу № А40-50267/2017)²⁶.

С другой стороны, суды указывают, что право истца на участие в торгах не может быть восстановлено в объеме, существовавшем до нарушения права (Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ 22.12.2005 № 101 «Об обзоре практики рассмотрения споров, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства»²⁷.

Вместе с тем, данное обстоятельство не предусмотрено законом в качестве основания для отказа в иске об оспаривании сделки. Признание торгов и, как следствие, договоров, заключенных с лицами, выигравшими торги, недействительными, не поставлено в зависимость от факта исполнения сделки, имеющего значение при рассмотрении судами требования о применении последствий недействительности оспоримой сделки.

Отказ по мотиву исполнения сделок, заключенных по результатам торгов, означал бы воспрепятствование заинтересованному лицу (в частности, истцу) защитить свое нарушенное право предусмотренным законом способом, который это лицо избрало (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.01.2016 по делу № 301-ЭС15-12618)²⁸.

В заключение следует отметить, что широкое использование полномочий антимонопольными органами по подаче исков в суд о признании торгов недействительными позволит сократить количество нарушений антимонопольного законодательства и законодательства о контрактной системе.

²⁶ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ № 305-ЭС18-6679 от 18 октября 2018 г. по делу № А40-50267/2017//.

²⁷ Об обзоре практики рассмотрения споров, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства: информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 101 22 декабря 2005 г. // Вестник ВАС РФ. –2006. – № 4.

²⁸ Определение Верховного Суда РФ по делу № 301-ЭС15-12618 от 28 января 2016 г.

Литература

1. О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. // Собрание Законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. // Собрание Законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. – 1652.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон № 195-ФЗ от 30 декабря 2001. г. // Собрание Законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г. // РГ. – 1994. – № 238–239.
5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации № 95-ФЗ от 24 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
6. Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора: постановление Правительства РФ № 1133 от 3 ноября 2016 г. // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 46. – Ст. 6466.
7. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Верховного Суда РФ № 25 от 23 июня 2015 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 8.

Куприкова Я.А.,
*первый заместитель Министра экологии
Челябинской области (до июля 2021 года)*
г. Челябинск, Россия

Kuprikova Y.A.,
*First Deputy Minister of Ecology
of the Chelyabinsk Region (until July 2021)*
Chelyabinsk, Russia

Развитие конкуренции в сфере обращения с ТКО на территории Челябинской области

Development of competition in the field of MSW management in the Chelyabinsk region

С 2019 года Челябинская область полностью перешла на новую систему обращения с ТКО – по всему региону заработали региональные операторы, выбранные по результатам конкурсного отбора.

Территория Челябинской области разделена на 5 зон деятельности регоператоров: Челябинский, Магнитогорский, Карабашский, Кыштымский, Горный кластер.

На данный момент деятельность регоператора осуществляют 3 юридических лица: ООО «ЦКС» – в Челябинском, Магнитогорском, Карабашском кластере, ООО «Спецсервис» – в Кыштымском кластере, МУП «Комритсервис» Саткинского района – в Горном кластере.

Ввод института региональных операторов создал условия для изменения конкурентной среды в сфере обращения с ТКО, появились региональные операторы – юридические лица, обладающие специальным статусом, имеющие доминирующее положение на рынке и исключительное право оказания услуги по обращению с ТКО частным и юридическим лицам, а также определяющим круг участников деятельности по вывозу ТКО – перевозчикам.

Текущая ситуация с конкуренцией на рынке ТКО

В настоящий момент доля транспортирования ТКО в тарифах региональных операторов Челябинской области составляет от 60 % до 80 %.

Правилами обращения с ТКО, утвержденными Правительством РФ, установлено, что регоператор вправе осуществлять транспортирование ТКО самостоятельно или с привлечением операторов.

Федеральным законодательством предусмотрена обязанность регоператора определять транспортировщиков ТКО по результатам торгов только в случае, если зона деятельности регоператора охватывает большее 50% всех образующихся в субъекте ТКО. Также были закреплены в соответствии с конкурсной документацией в соглашении с региональным оператором по Челябинскому кластеру дополнительные требования по организации торгов в 4 муниципалитетах: Челябинске, Копейске, Южноуральске, Сосновском районе.

Отсутствие законодательно закрепленной обязанности региональных операторов проводить торги на транспортирование ТКО привело к тому, что регоператоры заключали прямые договоры с юридическими лицами. Стоимость услуг на транспортирование ТКО, предлагаемая организациями-транспортировщиками, не всегда является экономически обоснованной, что негативно отражается на финансовой деятельности региональных операторов.

План по развитию конкуренции

В декабре 2019 года Губернатором Челябинской области утвержден план мероприятий («дорожная карта») по содействию развитию конкуренции в Челябинской области на 2019–2021 год.

Минэкологии, как орган исполнительной власти Челябинской области, уполномоченный в сфере обращения с отходами, реализует мероприятия плана по развитию конкуренции на рынке услуг по сбору и транспортированию ТКО.

Мероприятия основаны на привлечении организаций частных форм собственности на рынок услуг по сбору и транспортированию ТКО путем проведения торгов региональным оператором. По мере истечения срока деятельности регионального оператора (в том числе в случае досрочного прекращения деятельности) планируется расширять зоны проведения торгов, разбивать зоны на большее количество лотов и увеличивать долю субъектов малого и среднего предпринимательства путем внесения таких положений в соглашение об организации деятельности по обращению с ТКО с новым региональным оператором.

Согласно Стандарту развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденному Правительством РФ, минимальное значение ключевого показателя по доле частных организаций на рынке услуг по сбору и транспортированию ТКО в 2022 году составляет 20 %.

По результатам анализа ситуации на рынке услуг по сбору и транспортированию ТКО на территории Челябинской области за 2020 год, проведенного в том числе на основании отчетов, представленных региональными операторами, установлено, что в конце 2020 года доля организаций частной формы собственности в сфере услуг по сбору и транспортированию ТКО составляла 95,3 % (деятельность осуществляли 4 организации с муниципальной формой собственности). Плановый

показатель для Челябинской области на 2020 год составлял 98,9 % – это достигнутый в 2019 году показатель.

В настоящее время указанный показатель составляет 98,2 %.

Общее количество операторов по транспортированию ТКО – 22 из них осталось 2 МУПа: МУП «Комритсервис» в Саткинском районе (54 % транспортируемых ТКО Саткинского района) и МУП «Чистый город» в г. Снежинске (около 5 % транспортируемых ТКО).

Возможные административные барьеры

Потенциальные причины и административные барьеры, препятствующие увеличению количества организаций частной формы собственности на рынке услуг по сбору и транспортированию ТКО:

1) федеральным законодательством не установлен запрет на заключение договора на оказание услуг по сбору и транспортированию ТКО между региональным оператором и аффилированным юридическим лицом;

2) федеральным законодательством установлено право регионального оператора самостоятельно осуществлять сбор и транспортирование ТКО;

3) установление необоснованных цен аукционов на проведение торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию ТКО. Это связано с тем, что Правилами проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора, утвержденными Правительством РФ, не установлена обязанность регионального оператора согласовывать расчет цены аукциона с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в сфере тарифного регулирования.

Изменения закона по определению поставщиков регоператорами

С 2 января 2021 года вступили в силу изменения в Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» согласно которым, организации, осуществляющие деятельность по обращению с ТКО обязаны определять поставщиков услуг, в том числе услуг по транспортированию ТКО, в соответствии с положениями 223-ФЗ.

Уверены, что указанная мера будет способствовать развитию конкуренции на рынке обращения с ТКО, а также снизит риск расчетов за услуги по транспортированию ТКО по экономически необоснованной цене.

Помимо конкуренции между перевозчиками требуют внимания темы конкурентных взаимоотношений между объектами по обращению с ТКО.

В силу федерального законодательства перечень участвующих в обращении с отходами объектов, перечень перспективных объектов (планируемых к созданию)

и схема потоков ТКО от контейнерных площадок (мест накопления) до мусоросортировочных комплексов и полигонов определяются территориальной схемой обращения с отходами, утверждаемой уполномоченным органом государственной власти субъекта (ТСО).

«Нулевой срез» ситуации по объектам в Челябинской области на старте реформы был сделан в сентябре 2016 года при утверждении первой версии ТСО.

При этом реформа ТКО развивается в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО», реализация которого в соответствии с Указом Президента РФ №204 направлена на рост эффективности отрасли, в том числе обеспечение 100 % обработки ТКО, снижение до 50 % объемов захоронения ТКО, а также повышение эффективности выборки и утилизации вторичного сырья.

За последующие годы реализации ТСО несколько раз корректировалась, дополнялась и в силу изменения требований к ТСО, и по причине изменения параметров работы объектов.

Ввиду отсутствия в настоящее время конкретных правил формирования потоков ТКО в ТСО полагаем целесообразным придерживаться следующих принципов:

- баланса приоритетности более эффективных объектов обращения с отходами, т. е. объектов, достигающих установленных параметров эффективности обработки и утилизации и применяющих современные технологии (данный подход будет стимулировать конкуренцию по внедрению современных и эффективных технических решений);

- оптимизации стоимости и экономической эффективности создаваемых/реконструируемых мощностей (инвестиционные затраты входят в структуру тарифа по соответствующим объектам, оплачиваемые в том числе жителями, поэтому важную роль играет доступность тарифных решений для населения);

- оптимального баланса образования отходов и мощностей объектов в соответствующей зоне деятельности (в ряде территорий существует дефицит объектов обработки и захоронения ТКО, но также важно предотвратить создание избыточных мощностей, являющихся экономически неэффективными);

- обоснования заявляемых мощностей по обработке и/или захоронению ТКО (заявляемые к включению в потоки ТКО мощности должны быть подтверждены проектными решениями, получившими необходимые заключения экспертиз, паспортами оборудования и иными объективными сведениями);

- защиты интересов инвесторов (создание инфраструктуры в сфере обращения с ТКО является очень затратным, и ввиду этого невозможно финансирование только за счет бюджетных средств, требуется привлечение частных инвесторов на конкурсной основе; поскольку деятельность по обработке и захоронению ТКО является регулируемой, инвесторам необходимы стабильные условия для возврата вложенных инвестиций);

- учета имеющихся объектов обращения с ТКО при распределении потоков (вместе с тем имеются сложности во взаимоотношениях с объектами, созданными

до принятия схемы обращения с ТКО, которые не являются концессионными (не принадлежат региону либо муниципалитету) и не связаны обязательствами и финансовыми гарантиями с регулятором по обращению с ТКО, и всегда существует потенциальный риск частичного или полного прекращения деятельности указанными объектами и неоказания социально значимой услуги по обращению с ТКО населению – такие случаи имели место в Магнитогорске и Копейске; возможно, необходим механизм предоставления гарантий со стороны таких объектов о прекращении деятельности).

Котеев В.В.,
руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы
по Чувашской Республике Чувашии
Республика Чувашия, Россия

Шевченко А.В.,
начальник отдела товарных рынков Управления
Федеральной антимонопольной службы
по Чувашской Республике Чувашии
Республика Чувашия, Россия

**Нарушение антимонопольного законодательства на рынке
транспортирования твердых бытовых отходов.
Практика Чувашского УФАС России**

В статье освещается практика доказывания злоупотребления доминирующим положением при установлении монопольно высокой цены на сбор и транспортировку твердых бытовых отходов до реформы обращения с отходами.

Ключевые слова: злоупотребление доминирующим положением, монопольно высокая цена, тарифы, твердые бытовые отходы.

Koteev V.V.,
Head of the Department of the Federal Antimonopoly Service
for the Chuvash Republic Chuvashia
Republic of Chuvashia, Russia

Shevchenko A.V.,
Head of the Commodity Markets Department
of the Federal Antimonopoly Service for the Chuvash Republic Chuvashia
Republic of Chuvashia, Russia

**Violation of antimonopoly legislation in the market
of transportation of solid household waste.
The practice of the Chuvash UFAS of Russia**

The article highlights the practice of proving the abuse of a dominant position when setting a monopolistically high price for the collection and transportation of solid household waste before the waste management reform.

Keywords: abuse of a dominant position, monopolistically high price, tariffs, solid household waste.

Вопросы экологии в России, в Чувашской Республике, в частности, вышли на новый уровень. Переход на комплексный подход сбора, утилизации мусора как значимой части экологических задач, обязательное наличие договора по вывозу мусора каждого домохозяйства, каждого хозяйствующего субъекта и иного лица вне зависимости от отраслей жизнедеятельности, экономики имеет как федеральное, республиканское, так индивидуальное (домового хозяйства) значение. Один из множества вопросов функционирования рынка перевозок ТКО Чувашской Республики до проведенной «мусорной реформы», освещенной в статье, имеет принципиальное значение и для новых условий функционирования рынка с наличием регионального оператора. Это вопрос формирования экономически обоснованного тарифа.

Сбор и транспортирование твердых бытовых отходов является неотъемлемым этапом обращения с отходами. До внедрения новой системы обращения с отходами именно стоимость услуги сбора и транспортирования твердых бытовых отходов сначала была включена в квитанции по оплате услуг ЖКХ в строку «содержание общего имущества», а затем и вовсе выделена в отдельную строку расходов. Именно транспортировщики твердых бытовых отходов часто были монополистами этого рынка и диктовали свои условия.

На территории г. Чебоксары Чувашской Республики на рынке услуг по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов за 2014–2016 гг., согласно проведенному Чувашским УФАС России анализу, АО «Спецавтохозяйство» и ООО «Спецавтохозяйство» занимали коллективное доминирующее положение с долей 64,95 %.

Основанием пристального внимания антимонопольного органа к деятельности указанных организаций явился факт увеличения стоимости тарифа на услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов в 2015 году с 140 руб. за 1 куб. м до 200 руб. за 1 куб. м, а спустя всего 2 года тариф был однократно увеличен до 500 руб. за 1 куб. м.

Чтобы разобраться в сложившейся ситуации, в течение 9 месяцев Комиссия Чувашского УФАС России в рамках возбужденного дела о нарушении антимонопольного законодательства по пункту 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» анализировала затраты, включенные в обоснование тарифа в размере 500 рублей, исследовала вопрос о сумме необходимых транспортировщику для оказания услуг по вывозу и захоронению ТКО расходов и прибыли.²⁹

В ходе всестороннего исследования установлено, что применяемый расчет начисления заработной платы не может быть обоснованным, поскольку нарушает условия Положения об оплате труда и премировании работников Общества и свидетельствует о двойной оплате одного и того же объема оказанных услуг. При анализе приказов о премировании сотрудников было выявлено, что в статьи затрат включе-

²⁹ . О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 21 (ч. 1.). – Ст. 3434.

ны премии, не относящиеся к оказываемым услугам по сбору и вывозу твердых бытовых отходов.

Согласно позиции защиты, заключение договора на оказание услуг по юридическому сопровождению, ведению бухгалтерского и экономического учета финансово-хозяйственной деятельности направлено на минимизирование затрат. Однако по расчетам, проведенным Комиссией, содержание штатных единиц на необходимый объем услуг менее затратный, нежели заключенный договор. Кроме того, при заключении договора были нарушены нормы Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».³⁰

Если говорить о процентном соотношении затрат, которые повлияли на увеличение тарифа на услуги, статья расходов по утилизации составляет 40 %. После ввода в эксплуатацию объектов утилизации и получения Филиалом ЗАО «Управление отходами» лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов Государственной службой Чувашской Республики по конкурентной политике и тарифам 20 декабря 2016 года установлен тариф на услугу по утилизации (захоронению) ТБО для потребителей из расчета в рублях за тонну.

Основной довод ответчика по делу сводился к тому, что причина увеличения тарифа более чем в два раза обусловлена большими затратами на утилизацию твердых бытовых отходов. Но, казалось бы, очевидный факт был подвергнут сомнению со стороны антимонопольного органа. Транспортировщики покупают талоны на утилизацию твердых бытовых отходов заранее, однако такие талоны не всегда используются в регулируемый период, что и было установлено в рамках дела.

Общество при расчете тарифа «закладывало» затраты на утилизацию в сумме купленных талонов (в 2016 году – 15940 тыс. рублей, в 2017 году – 49898 тыс. рублей), однако доказать, что все купленные на эту суммы талоны были потрачены за регулируемый период, не смогло. Если смотреть по факту завезенного объема твердых бытовых отходов на объект утилизации, при расчете тарифа по статье «услуги по утилизации» необоснованно заложено 12989,511 тыс. рублей.

Учитывая все обстоятельства дела, Комиссия Чувашского УФАС России признала нарушение пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Предписанием ООО «Спецавтохозяйство» надлежало устранить нарушение путем определения обоснованности стоимости услуг по транспортированию отходов и передаче отходов специализированной организации с учетом необходимых затрат и норм прибыли.

Судебными инстанциями поддержана позиция антимонопольного органа в трех инстанциях.

³⁰ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.

После представления новых сроков исполнения предписания ООО «Спецавтохозяйство» исполнило предписание антимонопольного органа и установило обоснованный тариф на услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов в размере 480 руб. за 1 куб. м.

Результатом действий Чувашского УФАС России явилось снижение тарифа на услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов на 20 руб. за 1 куб. м., что предполагает перерасчет и возврат ООО «Спецавтохозяйство» оплаченных услуг более чем на 2,5 млн рублей.

Данное дело является показательным, поскольку позволяет совместно с хозяйствующими субъектами вырабатывать эффективный механизм установления экономически обоснованных тарифов, препятствуя вольным или невольным попыткам перекладывания необоснованных затрат на потребителя услуг.

Тщательное и добросовестное ведение хозяйственной деятельности предполагает составление расчетов себестоимости услуг исходя из реально понесенных (предполагаемых к несению) затрат и норм прибыли и правильное соотношение к субъекту расчёта.

Основная задача формирования тарифной политики доминирующих субъектов либо регулируемых услуг состоит в перманентном поиске экономического баланса: обоснованного тарифа. Задача регуляторов, с одной стороны, сформировать стоимость услуг (тариф), приемлемой и «принимаемой» потребителем, а, с другой стороны, не менее важно сохранить экономику предприятия, позволяющую ей эффективно функционировать. Термин «принимаемой потребителем» предлагаю рассматривать как важнейший социально-психологический показатель превращающийся в экономический. Экономическая сущность его проявляется в «собираемости» оплаты и размерами затрат на достижение наибольшего объема сбора.

Литература

1. О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 21 (ч. 1.). – Ст. 3434.
2. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.

*Рысева Е.Г.,
заместитель руководителя
Челябинского УФАС России (до июля 2021 года),
руководитель Саратовского УФАС России
г. Челябинск, г. Саратов, Россия*

Актуальные проблемы тарифного и антимонопольного регулирования сферы ТКО

Рассматриваются актуальные проблемы регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами. Первая описанная проблема связана с несовершенством действующего законодательства, вторая с выбором транспортировщиков, третья с разработкой и принятием территориальной схемы обращения с отходами. В статье приводятся примеры контрольной деятельности Челябинского УФАС России и даются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: твердые коммунальные отходы, тариф, население, субботники, договор, территориальная схема, закупка, единственный поставщик.

*Ryseva E.G.
Deputy Head Chelyabinsk Federal
Antimonopoly Service of Russia (until July 2021),
Head of the Saratov Federal Antimonopoly Service of Russia
Chelyabinsk, Saratov, Russia*

Actual problems of tariff and antimonopoly regulation of the sphere of solid municipal waste

The current problems of regulation of the sphere of solid municipal waste management are considered. The first described problem is connected with the imperfection of the current legislation, the second with the choice of transporters, the third with the development and adoption of a territorial waste management scheme. The article provides examples and control activities of the Chelyabinsk Federal Antimonopoly Service of Russia and offers suggestions for improving the current legislation.

Keywords: solid municipal waste, tariff, population, waste cleaning, contract, territorial scheme, purchase, sole supplier.

Челябинская область приступила к реализации реформы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) одной из первых в России, с 2018 года, когда первый челябинский региональный оператор начал свою работу в г. Магнитогорске, а с января 2019 года операторы начали работу во всех муници-

пальных образованиях Челябинской области, которая поделена на 5 кластеров: Челябинский, Карабашский, Горный, Кыштымский, Челябинский.

Вмешательство антимонопольного органа в указанную сферу началось с рассмотрения двух жалоб на торги по выбору регионального оператора, проводимые Министерством экологии Челябинской области. Рассмотрение далось нелегко, т. к. сфера новая, незнакомая. В итоге организатору торгов было предписано из проекта соглашения исключить обязательства для регионального оператора, не имеющие отношение к предмету торгов и которые могли повлечь за собой рост тарифа³¹.

Далее в антимонопольный орган стали активно обращаться жители на действия региональных операторов в нескольких кластерах области. Так, жители Горного кластера, который включает в себя 5 муниципальных образований и где проживает более 200 тысяч человек, столкнулись с тем, что у них не было возможности без каких-либо комиссий оплатить за услугу обращения с ТКО, поскольку непосредственно в кассу оператора невозможно было внести деньги. Комиссия агентов составляла от 30 до 50 рублей при тарифе 54,54 рубля для жителей МКД. Жилищное законодательство предоставило исполнителю коммунальных услуг право получать плату за коммунальные услуги посредством платежного агента или банковского платежного агента. Однако такое право не исключает, в свою очередь, право потребителей вносить плату непосредственно этому исполнителю. Региональный оператор исполнил предупреждение и обеспечил возможность граждан вносить плату за услугу без каких-либо комиссий.

На территории двух кластеров (Карабашского и Челябинского) оператор выставил потребителям счета на оплату, где использовал не соответствующее действительности количество зарегистрированных и проживающих. В отдельных случаях плата была выставлена на 15 и более человек. При этом из системного толкования жилищного законодательства следует, что размер платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО должен рассчитываться исходя из числа постоянно проживающих и временно проживающих потребителей в жилом помещении, т. е. с использованием корректных сведений. Предупреждения исполнены, счета скорректированы.

По результатам рассмотрения обращений ряда управляющих компаний и жителей вынесено решение о злоупотреблении доминирующим положением со стороны регионального оператора, который в 2019 году отказался вывозить отходы, собран-

³¹ Козлова, А.А. Проблемы реализации полномочий территориальными антимонопольными органами в сфере тарифного и антимонопольного регулирования // Тарифное и антимонопольное регулирование предпринимательской деятельности. Контроль закупочной деятельности хозяйствующих субъектов, подлежащих тарифному регулированию (в рамках федеральных законов № 223-ФЗ и № 44-ФЗ). Проблемы применения административной ответственности. Судебная практика : материалы науч.-практ. семинара и регионального семинара-совещания территориальных органов ФАС России Уральского округа. Челябинск: Цицеро. – 2018. – С. 32.

ные с придомовых территорий МКД в период проведения санитарной очистки, так называемых субботников.

В данном деле стоял правовой вопрос: должен ли региональный оператор вывозить такие отходы?

На этот же вопрос мы попросили ответить региональных операторов, осуществляющих деятельность в иных субъектах РФ. И, что примечательно, из ответов следует, что среди профессиональных участников товарного рынка нет единства во мнении. Региональные операторы из Республики Башкортостан обеспечивают обращение как с отходами от уборки придомовых территорий, так и от обрезки и опиловки деревьев, кустарников. В Оренбургской области, Пермском крае и Свердловской области обеспечивают обращение с отходами от уборки придомовой территории, за исключением отходов от обрезки, опиловки деревьев, кустарников. В Тюменской области из ответа следует, что организация не обеспечивает обращение с отходами ни от уборки придомовых территорий, ни от обрезки, опиловки деревьев, кустарников.

Мы располагаем мнениями профильного комитета Государственной Думы РФ, ФАС России и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, из которых следует, что такие отходы относятся к ТКО, при условии их образования на придомовой территории

Наличие разных мнений связано с несовершенством понятийного аппарата Федерального закона «Об отходах производства и потребления»³². В этом законе определено, что к ТКО относятся отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами. Из буквального прочтения данного понятия следует, что к ТКО могут относиться только отходы, образующиеся в жилых помещениях и подобные им. И именно так отдельные специалисты понимают данное определение ТКО.

Несовершенство законодательства ведет к ряду негативных последствий. К примеру, управляющие компании вынуждены привлекать третьих лиц для вывоза такого мусора, что ведет, по сути, к двойной оплате за ТКО со стороны граждан (т. е. непосредственно в тарифе и за счет платы за содержание и ремонт жилого помещения) и к реальным убыткам управляющих организаций. При этом этот мусор полигоны принимают по цене в два раза выше утвержденного тарифа на захоронение ТКО. Также приводит к рискам, связанным с некорректным определением норматива накопления ТКО повсеместно.

С учетом изложенного, представляется целесообразным внести изменения в законодательство, четко определив в самом понятии ТКО, какие именно виды отходов к ним относятся согласно ФККО.

³²Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. (ред. от 02.07.2021).

Известно, что главной составляющей в тарифе у регионального оператора являются расходы на транспортирование ТКО, но в настоящее время выйти на рынок транспортирования сложнее, нужно пройти через «сито» процедур в соответствии с 44-ФЗ³³ либо 223-ФЗ³⁴.

Установлено, что отдельные региональные операторы, которые должны проводить закупки по 223-ФЗ, пошли по «облегченному» пути выбора транспортировщиков и в своих Положениях о закупках прописали, что такие услуги они вправе приобретать у единственных поставщиков независимо от суммы договора.

Такой подход может привести к ограничению конкуренции, к заключению договоров по завышенным ценам, и, впоследствии, к крупным тарифным и антимонопольным спорам.

Но возбуждение антимонопольных дел повсеместно быстро и эффективно не решит проблему, а для достижения стабильности в гражданском обороте, развития конкуренции, прозрачности при принятии тарифных решений считаем необходимым дальнейшее совершенствование процедур закупок и императивного закрепления правил обязательности проведения торгов для всех региональных операторов без исключения, а не только для тех, в зоне деятельности которых образуется более 30 % отходов.

Еще одна проблема несовершенства законодательства выявлена при рассмотрении дела об уклонении от заключения договора на обработку ТКО. Заявителем выступила организация, которая осуществляет деятельность по сортировке мусора в Магнитогорском кластере и с которой региональный оператор отказался заключать договор.

Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами³⁵ установлено, что в целях обеспечения обработки, обезвреживания, захоронения ТКО операторы по обращению с ТКО, осуществляющие деятельность по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО, заключают договоры с региональным оператором на оказание услуг по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО.

И, соответственно, основной аргумент защиты со стороны регионального оператора сводился к тому, что у него нет обязанности заключать договор, то есть, региональный оператор в данном случае не является обязанной стороной и вправе отказать от заключения договора.

³³ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 05 апреля 2013 г. (ред. от 02.07.2021).

³⁴ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от № 223-ФЗ 18 июля 2011 г. (ред. от 01.07.2021).

³⁵ Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации № 641 от 25 августа 2008 г. (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»): Постановление Правительства РФ № 1156 от 12 ноября 2016 г. (ред. от 18.03.2021).

Между тем законодательством в сфере обращения с отходами, а также соглашением, заключенным между Министерством экологии Челябинской области и региональным оператором, предусмотрено захоронение ТКО только после их обработки.

Соответственно, обязанность по заключению договора на обработку ТКО возникает не только у оператора, осуществляющего деятельность по обработке ТКО, но и у регионального оператора, то есть является взаимной, следовательно, региональный оператор не вправе отказаться от заключения такого договора.

В данном случае целесообразно скорректировать Правила № 1156, в частности, в пункте 34 предусмотреть взаимную обязанность РО и операторов по заключению договоров на обработку, обезвреживание, захоронение ТКО.

Выявлен ряд проблем, с которыми сталкиваются участники рынка сортировки с ТКО (МСК), которые обусловлены принятием неоднозначных и спорных решений при разработке и принятии федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами и территориальных схем обращения с отходами.

Эти решения влекут ущемление интересов хозяйствующих субъектов, ведут к убыточности их деятельности, уходу с товарного рынка.

К примеру, имеют место временные ограничения деятельности. Так, в территориальной схеме обращения с отходами было закреплено положение о сроке деятельности для конкретного МСК, в частности до 2022 года, в другом случае МСК должен быть закрыт после ввода объекта концессии в эксплуатацию.

Предприниматели сталкиваются также с несправедливым распределением потоков отправляемых на сортировку отходов. Например, в 2022 году для одного МСК планируемая нагрузка составит всего 15 % от существующей мощности, а для другого 80 %. А в случае недозагрузки бюджет должен возместить убытки.

Выявлены факты установления различных показателей эффективности по сортировке. Для одного 20 %, а для других в два раза ниже. При этом в случае недостижения этих показателей региональный оператор применяет штрафные санкции. При этом мы изучили, каким образом установлены показатели эффективности в других регионах. В Тюменской, Свердловской области, Республике Башкортостан таких показателей нет, а по данным Счетной Палаты РФ в среднем по стране показатели эффективности не превышают 7 %.

Безусловно, такие проблемы актуальны, динамичны и требуют внимания. Важно отметить, что перечень участвующих в обращении с отходами объектов, перечень перспективных объектов и схема потоков ТКО от контейнерных площадок (мест накопления) до мусоросортировочных комплексов и полигонов определяются территориальной схемой обращения с отходами, утверждаемой уполномоченным органом государственной власти субъекта. Поэтому представляется целесообразным при межведомственном взаимодействии с иными регуляторами рассматриваемых отношений учесть эти выявленные проблемы и обсудить их с целью создания прозрачных механизмов формирования территориальных схем, и, как следствие, понятных условий для бизнеса, что будет способствовать привлечению инвестиций,

установлению справедливых тарифов, поскольку именно территориальная схема является первоначальной основой (фундаментом) построения взаимоотношений между участниками товарного рынка как между собой, так и регуляторами этих процессов.

Литература

1. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998. г. // принят Государственной Думой. – 1998.

2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013.

3. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон № 223-ФЗ от 18 июля 2011.

4. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641: постановление Правительства РФ № 1156 от 12.11.2016 г.

5. Козлова, А.А. Проблемы реализации полномочий территориальными антимонопольными органами в сфере тарифного и антимонопольного регулирования // Тарифное и антимонопольное регулирование предпринимательской деятельности. Контроль закупочной деятельности хозяйствующих субъектов, подлежащих тарифному регулированию (в рамках федеральных законов № 223-ФЗ и № 44-ФЗ). Проблемы применения административной ответственности. Судебная практика : материалы науч.-практ. семинара и регионального семинара-совещания территориальных органов ФАС России Уральского округа. – Челябинск: Цицеро. – 2018. – С. 32.

Баранов И.В.,
заместитель начальника
отдела антимонопольного контроля
Нижегородского УФАС России
г. Нижний Новгород, Россия

Кирьякова С.Е.,
заместитель руководителя
Нижегородского УФАС России
г. Нижний Новгород, Россия

Актуальные проблемы законодательства в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами

В статье исследуется проблема определения периодичности вывоза твердых коммунальных отходов сторонами договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Ключевые слова: обращение с отходами, твердые коммунальные отходы, периодичность, реформа.

Baranov I.V.
Deputy head division for
Antimonopoly Control of the
Nizhny Novgorod UFAS of Russia
Nizhny Novgorod, Russia

Kiryakova S.E.
Deputy head
of the Nizhny Novgorod UFAS of Russia
Nizhny Novgorod, Russia

Current problems of legislation in the treatment of solid municipal waste

The article investigates the problem of determining the frequency of solid municipal waste removal by the parties to the contract for the provision of service for the treatment of solid municipal waste.

Keywords: waste management, solid municipal waste, the frequency, reform.

Реформа в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, проходящая в 2018–2019 гг., ознаменовала возникновение новой формы взаимодействия и организации работы компаний, транспортирующих отходы полигонов и отходообразователей. Так, на смену трехсторонним и прямым договорам с мусоровывозящими компаниями пришел договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, заключаемый с региональным оператором³⁶.

С 01 января 2019 года в большинстве субъектов Российской Федерации начали действовать региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Договоры на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами заключаются между собственниками твердых коммунальных отходов и региональными операторами. При этом для последних договор является публичным, то есть региональный оператор не вправе отказать в заключении соответствующего договора.

На отходообразователей законодатель также возложил обязанность по заключению договора по обращению с твердыми коммунальными отходами с региональным оператором.

Договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами должен соответствовать типовой форме договора, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156. При этом такой договор может быть дополнен по соглашению сторон иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями³⁷.

Одним из основных условий договора, влияющих на конечную стоимость услуг, является условие о порядке учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов:

- исходя из нормативов накопления;
- исходя из количества и объема контейнеров для складирования твердых коммунальных отходов.

Существенными условиями договора на оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов являются, в том числе периодичность и время вывоза твердых коммунальных отходов.

Однако ни Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», ни типовая форма договора не содержат требований к определению и установлению периодичности сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов^{38,39}.

³⁶ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. (ред. от 07.04.2020) // КонсультантПлюс.

³⁷ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. (ред. от 07.04.2020) // КонсультантПлюс.

³⁸ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. (ред. от 07.04.2020) // КонсультантПлюс.

До 01.03.2021 единственным нормативно-правовым актом, косвенно регламентирующим периодичность вывоза твердых коммунальных отходов, были санитарно-эпидемиологические правила и нормы «СанПиН 2.1.7.3550-19», которыми установлено, что срок временного накопления несортированных ТКО определяется исходя из среднесуточной температуры наружного воздуха в течение 3-х суток:

- плюс 5 °С и выше – не более 1 суток;
- плюс 4 °С и ниже – не более 3 суток ⁴⁰.

Стоит отметить, что для отходообразователей установлен именно срок временного накопления несортированных отходов.

В целом практика, например, отдельного сбора отходов в субъектах Российской Федерации свидетельствует о целесообразности их вывоза, за исключением отходов, содержащих остатки пищи, по мере накопления, но не реже 1-го раза в 7 дней ⁴¹.

С 01.03.2021 начали действовать Санитарные правила и нормы «СанПиН 2.1.3684-21», которыми в свою очередь установлено, что владелец контейнерной площадки обеспечивает проведение её уборки в зависимости от температуры наружного воздуха, количества контейнеров на площадке, расстояния до нормируемых объектов (многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов, детских игровых и спортивных площадок, зданий и игровых, прогулочных и спортивных площадок организаций воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи) с периодичностью:

- 1 раз в 3 дня (при температуре плюс 4 °С и ниже);
- ежедневно (при температуре плюс 5 °С и выше ⁴²).

³⁹ Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641: постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1156 (ред. от 15.12.2018) // КонсультантПлюс.

⁴⁰ Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.1.7.3550-19 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий муниципальных образований»: постановление Главного государственного санитарного врача № 20 РФ от 5 декабря 2019 г. // КонсультантПлюс.

⁴¹ Об особенностях правового регулирования отношений в сфере обращения отходов производства и потребления: письмо Роспотребнадзора № 02/6111-2019-27 от 29 апреля 2019 г. // КонсультантПлюс.

⁴² Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий: постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 3 от 28 января 2021 г. // КонсультантПлюс.

Однако ответственность за соблюдение требований санитарно-эпидемиологических правил и норм при осуществлении накопления ТКО посредством складирования отходов в местах (на площадках) их накопления несет собственник таких отходов.

Таким образом, условие договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами о периодичности вывоза отходов можно считать законодательно неопределенным, свободным условием договора.

При этом с учетом требований действующих санитарных норм и правил, являющихся обязательными для их соблюдения собственниками отходов, возникает правовая коллизия, способствующая возникновению разногласий у сторон при согласовании условия договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

На практике возникают ситуации, когда региональным оператором навязывается договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, содержащий условия о порядке учета объема и (или) массы отходов исходя из нормативов накопления, а также условия редкой периодичности вывоза отходов, например, раз в неделю или по заявке.

Вместе с тем при установлении условий договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами о порядке учета объема и (или) массы отходов исходя из количества и объема контейнеров для складирования отходов региональные операторы навязывают условие о периодичности вывоза с установленным графиком, а именно «не реже периодичности, предусмотренной СанПиН, являющимися обязательными для применения».

Такой подход к установлению условий договора позволяет региональным операторам получать необоснованную прибыль за фактически неоказанные, либо за оказанные не в полном объеме услуги, например, в случае когда отходообразователем является гаражный кооператив, поскольку количество образуемых им отходов таково, что не требуется их вывоз с той периодичностью, как это установлено СанПиН, в то время как при подобном условии оплата будет рассчитываться по формуле без учёта фактического накопления и фактической потребности вывоза такого мусора.

С учетом изложенного можно сделать вывод о необходимости наличия законодательно установленного порядка определения периодичности вывоза отходов. Правовую определенность в данной ситуации также могут внести официальные разъяснения Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по рассматриваемому вопросу.

Литература

1. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998.
2. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г.: постановление Правительства РФ – № 641.
3. Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.1.7.3550-19 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий муниципальных образований»: постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 20 от 5 декабря 2019 г.
4. Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий»: постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 3 от 28 января 2021 г.
5. Об особенностях правового регулирования отношений в сфере обращения отходов производства и потребления: письмо Роспотребнадзора № 02/6111-2019-27 от 29 апреля 2019 г.

Брагина Л.Ю.,
*главный специалист-эксперт отдела анализа
товарных и финансовых рынков
Челябинского УФАС России
г. Челябинск, Россия*

Бондаренко Е.Л.,
*главный специалист-эксперт отдела анализа
товарных и финансовых рынков
Челябинского УФАС России
г. Челябинск, Россия*

Проблемные вопросы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами

В статье поднимаются проблемные вопросы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. По мнению авторов, в данной сфере возникает много спорных, противоречивых ситуаций, связанных с несовершенством действующего законодательства.

Ключевые слова: твердые коммунальные отходы, проблемные вопросы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Bragina L.Y.,
*chief specialist-expert of commodity and financial
market analysis
Department Chelyabinsk UFAS Russia*

Bondarenko E.L.,
*chief specialist-expert of commodity and financial market analysis
Department Chelyabinsk UFAS Russia
Chelyabinsk, Russia*

Problematic issues in the field of solid municipal waste management

The article raises problematic issues in the field of solid municipal waste management. According to the authors, there are many controversial, contradictory situations in this area related to the imperfection of the current legislation.

Keywords: solid municipal waste, problematic issues in the field of waste management.

Челябинская область полностью перешла на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами (далее также – ТКО), при которой сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и захоронение ТКО обеспечиваются региональными операторами по обращению с ТКО, с 1 января 2019 года, когда региональные операторы начали работу в Челябинском, Карабашском, Горном и Кыштымском кластере Челябинской области.

Поскольку региональный оператор является лицом, оказывающим решающее влияние на общие условия рынка услуг по обращению с ТКО и способен устранять с этого рынка и (или) затруднять доступ на этот рынок другим хозяйствующим субъектам, то есть занимает доминирующее положение на данном рынке, то на него распространяются запреты, установленные антимонопольным законодательством.

На практике, в том числе в ходе рассмотрения заявлений, антимонопольный орган столкнулся с рядом проблемных вопросов, связанных с несовершенством законодательства в сфере обращения с ТКО.

В частности, с проблемным вопросом, связанным с трактовкой самого понятия ТКО.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) твердые коммунальные отходы – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Из буквального прочтения данного понятия следует, что к ТКО могут относиться только отходы, образующиеся в жилых помещениях и подобные им. Часто именно так региональные операторы и понимают данное определение ТКО.

Однако из решения Верховного Суда Российской Федерации от 23.09.2019 № АКПИ19-543 и Апелляционного определения Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 23.01.2020 № АПЛ19-508 следует, что такое понимание основано на неправильном толковании норм права: условием образования ТКО является смешение различных материалов и изделий при утрате ими потребительских свойств, что обуславливает схожесть компонентного состава видов отходов, относящихся к ТКО, вне зависимости от источника образования.

Существующая правовая коллизия, связанная с отсутствием четкого механизма отнесения отходов к ТКО, создает неудобства в правоприменительной практике и приводит к неэффективности правового регулирования в данной сфере.

В результате участники рынка услуг по обращению с ТКО трактуют законодательство в свою пользу, что впоследствии приводит к различным негативным последствиям.

Очевидно, для решения данной проблемы необходимо внести изменения в действующее законодательство в части уточнения понятия ТКО.

Следующая проблема связана с выбором способа коммерческого учета ТКО.

В соответствии с Законом № 89-ФЗ⁴³ определение объема и (или) массы ТКО осуществляется в целях расчетов по договорам в области обращения с ТКО в соответствии с правилами коммерческого учета объема и (или) массы ТКО, утвержденными Правительством Российской Федерации; при этом, в случаях, определенных Правительством Российской Федерации, объем и (или) масса ТКО определяются исходя из нормативов накопления ТКО.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 утверждены Правила коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов (далее – Правила № 505).

Пунктом 5 Правил № 505⁴⁴ установлено, что коммерческий учет ТКО осуществляется:

а) расчетным путем исходя из:

– нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема;

– количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления;

б) исходя из массы ТКО, определенной с использованием средств измерения.

Согласно пункту 6 Правил № 505 в целях осуществления расчетов с собственниками ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505.

В соответствии с пунктом 8 Правил № 505 при раздельном накоплении ТКО в целях осуществления расчетов по договорам в области обращения с ТКО коммерческий учет ТКО осуществляется в соответствии с абзацем третьим подпункта «а» пункта 5 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 (далее – Правила № 1156).

По мнению антимонопольного органа, при отсутствии раздельного накопления потребитель вправе выбрать любой способ учета, установленный подпунктом «а» пункта 5 Правил № 505.

Между тем судебная практика по данному вопросу противоречива.

В частности, из Определения Верховного Суда Российской Федерации от 01.04.2020 № 310-ЭС20-4325 по делу № А35-10558/2018 следует, что коммерческий

⁴³ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от № 89-ФЗ 24 июня 1998 г. (ред. от 02.07.2021).

⁴⁴ Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов: постановление Правительства РФ № 505 от 03 июня 2016 г. (ред. от 15.09.2018).

учет ТКО производится расчетным путем исходя из объема контейнеров для накопления ТКО только при раздельном накоплении ТКО.

Из решения Верховного Суда Российской Федерации от 17.02.2021 по делу № АКПИ20-956 следует, что отсутствие на территории субъекта Российской Федерации организованного накопления ТКО позволяет собственнику ТКО осуществлять коммерческий учет отходов в соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Правил одним из альтернативных способов расчета.

Соответственно, юридические лица вправе производить расчет как по количеству и объему установленных контейнеров, так и по установленным уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативам накопления ТКО.

Такая разная практика на уровне Верховного Суда Российской Федерации не вносит ясности в разрешение вопроса о выборе способа коммерческого учета.

Представляется, что однозначно решить данный вопрос можно путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Так, в настоящее время Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее – проект постановления).

Проект постановления направлен на совершенствование системы коммерческого учета ТКО, в том числе раздельно накопленных, а также на установление особенностей расчета платы за услугу по обращению с ТКО с учетом различных способов складирования ТКО, определенных Правилами № 1156⁴⁵, в том числе при переходе на раздельное накопление ТКО (ID проекта 02/07/03-21/00114373).

В случае утверждения данного проекта проблема выбора способа коммерческого учета ТКО будет решена.

Еще одной проблемой является отсутствие в законодательстве прямого закрепления за региональным оператором обязанности по заключению договоров с операторами по обращению с ТКО, осуществляющими деятельность по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО.

Правилами № 1156 установлено, что в целях обеспечения обработки, обезвреживания, захоронения ТКО операторы по обращению с ТКО, осуществляющие деятельность по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО, заключают договоры с региональным оператором на оказание услуг по обработке, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

То есть региональный оператор в данном случае не является обязанной стороной и вправе отказаться от заключения договора.

⁴⁵ Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации № 641 от 25 августа 2008 г. (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»): постановление Правительства РФ № 1156 от 12 ноября 2016 г. (ред. от 18.03.2021).

Такое положение может привести к злоупотреблениям со стороны регионального оператора, в частности к уклонению от заключения договора с «неудобным» ему оператором по обращению с ТКО.

Между тем законодательством в сфере обращения с отходами предусмотрено захоронение ТКО только после их обработки.

Соответственно, по мнению антимонопольного органа, обязанность по заключению договора на обработку ТКО возникает не только у оператора, осуществляющего деятельность по обработке ТКО, но и у регионального оператора, то есть является взаимной, следовательно, региональный оператор не вправе отказаться от заключения такого договора.

В данном случае необходимо внести соответствующие изменения в нормативное регулирование и прямо установить обязанность регионального оператора по заключению договоров на обработку, обезвреживание и захоронение ТКО.

Также влечет за собой негативные последствия отсутствие в действующем законодательстве механизма получения региональным оператором сведений о потребителях в многоквартирных домах в случае заключения «прямых» договоров на услуги по обращению с ТКО путем совершения конклюдентных действий.

В соответствии со статьей 24.7 Закона № 89-ФЗ⁴⁶ региональные операторы заключают договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с собственниками ТКО, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Правилами № 1156 региональный оператор заключает договоры с лицом, осуществляющим управление многоквартирным домом, собственниками помещений в многоквартирном доме, с организацией (в том числе некоммерческим объединением), действующей от своего имени и в интересах собственника, с лицами, владеющими зданиями, строениями, сооружениями, нежилыми помещениями и земельными участками на законных основаниях, или уполномоченными ими лицами.

Согласно пункту 148(1) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (далее - Правила № 354), предоставление коммунальной услуги по обращению с ТКО потребителю осуществляется на основании возмездного договора, содержащего положения о предоставлении коммунальной услуги по обращению с ТКО.

В соответствии с Правилами № 354 и Правилами № 1156 договор на оказание услуг по обращению с ТКО является заключенным и в отсутствие письменной формы, без заявки потребителя.

Из норм Правил № 354 следует, что порядок расчета размера платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами должен со-

⁴⁶ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от № 89-ФЗ 24 июня 1998 г. (ред. от 02.07.2021).

блюдаться и при отсутствии письменного договора между потребителем и исполнителем (региональным оператором).

Размер платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами рассчитывается в соответствии с Правилами № 354 исходя из числа постоянно проживающих и временно проживающих потребителей в жилом помещении, либо собственников помещений.

При этом ни Правила № 1156⁴⁷, ни Правила № 354 не предусматривают обязанности потребителя представлять региональному оператору сведения о количестве постоянно и временно проживающих потребителей в жилом помещении, собственников такого помещения при заключении договора путем совершения конклюдентных действий.

Следовательно, региональный оператор обязан самостоятельно получить указанную информацию в целях соблюдения порядка расчета размера платы за оказываемую им услугу.

Между тем возможность получения региональным оператором таких сведений ограничена положениями Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

Другие ресурсоснабжающие организации, осуществляющие предоставление жилищно-коммунальных услуг, управляющие компании не имеют законных оснований предоставлять региональному оператору базу данных абонентов-потребителей, содержащую персональные данные.

В связи с этим на территории Челябинской области с началом деятельности регионального оператора многие абоненты получили квитанции с нереальными данными о количестве фактически зарегистрированных жителей .

В целях исключения подобных ситуаций полагаем необходимым предусмотреть в федеральном законодательстве механизм получения региональным оператором сведений о количестве проживающих в помещении и собственников помещений для предоставления коммунальной услуги в многоквартирных домах.

Также споры возникают при применении формулы расчета размера платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО в нежилом помещении в многоквартирном доме.

Согласно пункту 2 статьи 24.10 Закона № 89-ФЗ⁴⁸ в случаях, определенных Правительством Российской Федерации, объем и (или) масса твердых коммунальных отходов определяются исходя из нормативов накопления твердых коммунальных отходов.

⁴⁷ Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641 (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»): постановление Правительства РФ № 1156 от 12 ноября 2016 г. (ред. от 18.03.2021).

⁴⁸ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. (ред. от 02.07.2021).

Вместе с тем при определении объема ТКО с применением норматива накопления ТКО в целях расчета платы по договорам в области обращения с ТКО между региональным оператором по обращению с ТКО и потребителями услуги, в частности медицинскими организациями, возникают разногласия в методологии расчета.

Пунктом 148(38) Правил № 354 предусмотрено, что размер платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами, предоставленную потребителю в нежилом помещении в многоквартирном доме, определяется в соответствии с формулой 9(5) приложения № 2 к настоящим Правилам, согласно которой:

$$P_i = K_i \times \frac{1}{12} N_j^o \times T^{\text{отх}},$$

где K_i – количество расчетных единиц для i -го нежилого помещения, установленных органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации для данной категории объектов в соответствии с Правилами определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 года № 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов»;

N_j^o – норматив накопления твердых коммунальных отходов в соответствии с Правилами определения нормативов их накопления, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 года № 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов»;

$T^{\text{отх}}$ – цена на коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами, определенная в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В качестве показателя K_i , характеризующего число расчетных единиц для i -го нежилого помещения, предусмотренного формулой 9(5), использует показатель, характеризующий количество посетителей медицинской организации.

При этом, по мнению регионального оператора, при расчете размера платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО в нежилом помещении в многоквартирном доме для медицинских организаций в качестве показателя K_i необходимо использовать количество посетителей за один месяц.

Согласно позиции медицинских организаций показатель K_i равен среднесуточному количеству посещений за год и указанный показатель необходимо применять к среднегодовому нормативу ТКО.

Таким образом, в первом случае будет применен показатель, отражающий фактическое количество посетителей за месяц. Во втором случае будет применен показатель, отражающий функциональную мощность медицинского учреждения, который отражает пропускную способность действующих кабинетов медицинской организации.

В результате по расчету регионального оператора объем ТКО в 30 раз выше, чем объем, полученный по расчету медицинских учреждений.

Согласно позиции ФАС России необходимо использовать в качестве показателя К₁ количество посетителей за один месяц.

Судебная практика находится в стадии формирования (дело № А76-23736/2019).

С целью исключения разных толкований порядка определения объема ТКО при применении формулы расчета размер платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО в нежилом помещении в многоквартирном доме, по мнению Челябинского УФАС России, необходимо внести соответствующие поправки в Приложение 2 Правил № 354⁴⁹.

Актуальной также является проблема отсутствия в законодательстве механизмов отнесения отходов, размещенных в местах несанкционированного размещения отходов, к ТКО, а также определения ответственных исполнителей в случае, если отходы не относятся к ТКО.

При обнаружении несанкционированной свалки отходов в законодательстве прописаны механизмы и сроки ее ликвидации только в случае, если отходы на свалке относятся к твердым коммунальным отходам.

При этом не все виды отходов являются ТКО.

Вместе с тем в действующем законодательстве не прописан механизм отнесения отходов на таких свалках к ТКО, а также не определен уполномоченный орган, ответственный за эти действия. В связи с этим могут возникать ситуации, когда региональный оператор будет отказываться вывозить мусор, обосновывая свою позицию тем, что это не ТКО.

Необходимо отметить, что места несанкционированного размещения отходов характеризуются скоплением неоднородных отходов: твердых коммунальных отходов, отходов производства и строительства, другого мусора, образованного в процессе деятельности юридических или физических лиц.

Таким образом, в настоящее время на законодательном уровне не урегулирована процедура отнесения отходов, расположенных в месте несанкционированного размещения, к ТКО, а также не урегулирован вопрос ликвидации свалок смешанных отходов в случае, если помимо ТКО имеются отходы, не отнесенные к ТКО.

По мнению Челябинского УФАС России, в Правилах № 1156⁵⁰ необходимо внести изменения, конкретизирующие механизм определения вида отходов, размещен-

⁴⁹ О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»): постановление Правительства РФ № 354 от 6 мая 2011 г. (ред. от 31.07.2021).

⁵⁰ Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641 (вместе с «Прави-

ных в местах несанкционированного размещения отходов, и орган ответственный за проведение экспертизы компонентного состава отходов в местах несанкционированного размещения отходов, а также изменения, конкретизирующие процедуру ликвидации свалок смешанных отходов (в случае, если помимо ТКО имеются отходы, не отнесенные к ТКО).

Также проблемные вопросы выявлены при реализации на практике требований Правил №1156 в ходе проведения мероприятий по ликвидации мест несанкционированного размещения ТКО.

Обязанность по ликвидации мест несанкционированного размещения ТКО, расположенных на неразграниченных землях, возлагается на органы местного самоуправления.

Непринятие мер к ликвидации несанкционированной свалки нарушает права граждан на благоприятную окружающую среду.

На практике органами местного самоуправления не проводится своевременная и планомерная работа по выявлению и ликвидации мест несанкционированного размещения отходов путем размещения муниципальных контрактов.

В результате принятие мер, направленных на ликвидацию несанкционированного размещения отходов, органами местного самоуправления откладывается до момента получения уведомления от регионального оператора по обращению с ТКО в соответствии с пунктом 16 Правил №1156.

Встает вопрос: как на практике реализовать требование пунктов 17, 18 Правил № 1156 с учетом требований 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 № 44-ФЗ).

В соответствии с частью 5 статьи 24 Закона № 44-ФЗ заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 Закона № 44-ФЗ. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Перечень случаев для осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) установлен частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе и является исчерпывающим.

Заклучить контракт с единственным поставщиком по пункту 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ можно в пределах пороговой суммы (до 600 тыс. руб.) при соблюдении годового объема закупок.

Пунктом 8 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ установлена возможность заключения контракта с единственным поставщиком при соблюдении совокупности условий:

1) предметом контракта является оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами;

лами обращения с твердыми коммунальными отходами»): постановление Правительства РФ № 1156 от 12 ноября 2016 (ред. от 18.03.2021).

2) контракт заключается на оказание вышеуказанных услуг по регулируемым ценам (тарифам).

При этом в соответствии с частью 1, 4 статьи 24.8 Закона № 89-ФЗ⁵¹ ликвидация мест несанкционированного размещения ТКО не входит в перечень регулируемых государством видов деятельности.

Таким образом, заключение контракта на выполнение работ по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов с единственным поставщиком возможно только при совокупности ряда условий, предусмотренных пунктами 4, 8 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ⁵².

В иных случаях проводятся конкурсные процедуры в соответствии с Законом № 44-ФЗ, что также подтверждается позицией Верховного Суда Российской Федерации от 06.02.2020 № АПЛ19-525.

В соответствии с пунктом 18 Правил № 1156 собственник земельного участка обязан самостоятельно обеспечить ликвидацию места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов или заключить договор на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов с региональным оператором.

Пунктом 17 Правил № 1156 установлено, что если собственник земельного участка в течение 30 дней со дня получения уведомления регионального оператора не обеспечил ликвидацию места несанкционированного размещения ТКО самостоятельно и не заключил договор с региональным оператором на оказание услуг по ликвидации выявленного места несанкционированного размещения ТКО, региональный оператор в течение 30 дней после отправления уведомления собственнику земельного участка ликвидирует место несанкционированного размещения ТКО. В этом случае региональный оператор вправе обратиться в суд с требованием о возмещении понесенных расходов.

При этом на практике требования пункта 17 Правил № 1156 в части срока (30 дней со дня получения уведомления) реализации мероприятий по ликвидации места несанкционированного размещения ТКО не реализуемы по следующим причинам:

1) для подготовки документов и проведения конкурсных процедур необходимо минимум 45 дней;

2) недостаточно финансовых средств в бюджете муниципального образования, так как на очередной финансовый период потребность в бюджетных средствах на указанные цели при формировании бюджета муниципального образования не закладывалась.

⁵¹Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. (ред. от 02.07.2021).

⁵² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 05 апреля 2013 г. (ред. от 02.07.2021).

По мнению Челябинского УФАС России, необходимо внесение изменений в пункты 16, 17 Правил № 1156⁵³ в части изменения срока, выделяемого собственнику земельного участка, на реализацию мероприятий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов с 30 дней на 45 дней с момента получения уведомления регионального оператора.

Литература

1. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ (ред. от 02.07.2021) от 24 июня 1998 г.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2021) от 5 мая 2013 г.
3. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: постановление Правительства РФ № 354 (ред. от 31.07.2021) от 6 мая 2011 г.
4. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641: постановление Правительства РФ № 1156 от 12 ноября 2016 г.
5. Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов: постановление Правительства РФ № 505 (ред. от 15.09.2018) от 3 июня 2016 г.
6. О персональных данных: Федеральный закон № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) от 27 июля 2006 г.

⁵³Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации № 641 (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами») от 25 августа 2008 г.: постановление Правительства РФ № 1156 от 12 ноября 2016 г. (ред. от 18.03.2021).

*Алентьева Н.А.,
главный специалист-эксперт отдела
контроля торгов и органов власти
Челябинского УФАС России
Челябинск, Россия*

**Проблемы и практика соблюдения органами власти
антимонопольного законодательства при утверждении
территориальных схем обращения с отходами**

Статья посвящена рассмотрению проблем, связанных с нарушением антимонопольного законодательства органами власти субъектов Российской Федерации при разработке и утверждении территориальных схем обращения с отходами, в том числе ТКО, на основании анализа практики Челябинского УФАС России и позиции Верховного суда Российской Федерации.

Ключевые слова: ТКО, территориальная схема обращения с отходами, нарушения, предупреждения.

*Alenteva N.A.,
chief specialist-expert of the department of control
of tenders and authorities Department
Chelyabinsk UFAS Russia
Chelyabinsk, Russia*

**Problems and practice of compliance by authorities with
antimonopoly legislation when approving territorial waste
management schemes**

The article is devoted to the consideration of the problems associated with the violation of antimonopoly legislation by the authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the development and approval of territorial schemes for waste management, including MSW, based on an analysis of the practice of the Chelyabinsk FAS Russia and the position of the Supreme Court of the Russian Federation.

Keywords: MSW, territorial waste management scheme, violations, warnings.

В рамках реформирования законодательства по обращению с отходами в декабре 2014 года впервые в качестве полномочия федеральных органов власти преду-

смачивается установление требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе ТКО⁵⁴.

Субъекты Российской Федерации были наделены полномочиями по разработке и утверждению территориальных схем обращения с отходами также в декабре 2014 года, но с указанием о начале действия только с 1 января 2016 года. При этом, как указывает в своей работе Островский Н.В., разработка схем обращения с отходами остаётся скорее правом, чем обязанностью субъектов Российской Федерации⁵⁵.

Первоначально требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, регулировались лишь положениями статьи 13.3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах)⁵⁶, также введенной в действие с 1 января 2016 года.

Несмотря на то, что Закон об отходах позволял органам власти субъектов Российской Федерации с 1 января 2016 года разрабатывать и утверждать территориальные схемы обращения с отходами, фактически действующее законодательство, не считая статьи 13.3 Закона об отходах, к указанному сроку оказалось не готовым к действительному вступлению во вновь избранную модель обращения с отходами, ввиду отсутствия определенности в данном вопросе. Отсутствовали акты, регулирующие требования к территориальным схемам, порядку их разработки, принятия и действия.

Только с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 16.03.2016 № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами»⁵⁷, впоследствии утратившем свою силу, ввиду принятия Постановления Правительства Российской Федерации от 22.09.2018 № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких

⁵⁴ Об отходах производства и потребления, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации: Федеральный закон № 458-ФЗ от 29 декабря 2014 г. // Российская газета. – 31.12.2014. – № 299.

⁵⁵ Островский, Н.В. Территориальные схемы как средство управления отходами / Н.В. Островский // Вопросы управления. – 2015. – № 36. – Ст. 186–191.

⁵⁶ Об отходах производства и потребления: Федеральный закон № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. // Российская газета. – 30.06.1998. – № 121.

⁵⁷ Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами: постановление Правительства РФ № 197 от 16.03.2016 // СЗРФ. – 21.03.2016. – № 12. – Ст. 1675.

схем»⁵⁸ (далее по тексту – Правила разработки терсхем), начала усматриваться структурированность и определенность в данном вопросе.

Отсутствие четкого механизма решения вопросов, связанных с разработкой и принятием терсхем, в том числе может являться причиной непонимания профессиональными участниками рынка обращения с отходами (не только хозяйствующими субъектами, но и органами власти) принципов функционирования в новых условиях регулирования рынка, и, как следствие, приводить к нарушению органами власти положений статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Напомним, что часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на осуществление органами власти субъекта Российской Федерации действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Челябинское УФАС России в своей работе столкнулось с неоднократным нарушением Министерством экологии Челябинской области, как уполномоченным органом исполнительной власти на территории Челябинской области на реализацию полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе с ТКО, антимонопольного законодательства, связанного с разработкой и принятием Терсхемы Челябинской области.

Так, в 2020 году Министерству экологии Челябинским УФАС России выдано предупреждение⁵⁹ ввиду наличия признаков нарушения требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 1, 2, 8, в действиях указанного ведомства по установлению в терсхеме условия, при котором действующий и функционирующий мусоросортировочный комплекс (далее по тексту – МСК), принадлежащий хозяйствующему субъекту, является объектом системы обращения с ТКО в Челябинской области «до момента ввода в эксплуатацию объекта концессии», что, ввиду специфики осуществляемого с использованием объекта (МСК) вида деятельности, фактически указывало на использование объекта хозяйствующим субъектом на переходный период, и дальнейшему прекращению им деятельности.

Челябинское УФАС России основывало свою позицию о невозможности органом власти ограничивать срок эксплуатации МСК на том, что Правила разработки терсхем не предусматривают включение положений о времени и сроке действия объектов (в том числе, до момента создания иных объектов).

⁵⁸ О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем: постановление Правительства РФ № 1130 от 22 сентября 2018 г. // СЗ РФ. – 1 октября 2018 г. – № 40. – Ст. 6134.

⁵⁹ Предупреждение Челябинского УФАС России № 04-06/20 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/e0acaafb-5807-469a-83a3-1376836160e2/>.

При обжаловании Министерством экологии акта Челябинского УФАС России суды трех инстанции встали на сторону антимонопольного органа, тем самым подтвердив позицию о невозможности установления даты прекращения работы объекта обработки ТКО⁶⁰.

В рассматриваемой ситуации необходимо обратить внимание на дальнейшие действия Министерства по внесению изменений в Терсхему. Еще в рамках судебного производства по обжалованию предупреждения об исключении из терсхемы формулировки, предусматривающей действие объекта обработки отходов «до момента ввода в эксплуатацию объекта концессии», Министерство публикует на своем официальном сайте информацию о планируемом внесении изменений в Терсхему, из которой усматривается, что спорная формулировка из терсхемы исключена, однако в отношении того же объекта обработки отходов установлен срок действия «до 2022 года».

Вопреки нормам действующего законодательства, точке зрения антимонопольного органа, Министерство экологии предусмотрело в Терсхеме срок осуществления хозяйствующим субъектом-владельцем МСК деятельности исключительно в 2021 году и начале работы концессионера с 2022 года, что, по своей сущности, не изменило смысла ранее имевшейся формулировки – «до момента ввода в эксплуатацию объекта концессии».

В данном случае Челябинское УФАС России, посчитав, что предложенная в Проекте формулировка может препятствовать осуществлению дальнейшей деятельности лицом, обрабатывающим отходы, и может содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства, в частности части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, направило в адрес Министерства Предостережение⁶¹.

Указанная Министерством формулировка с учетом Предостережения Челябинского УФАС России в новую Терсхему включена не была, что, в том числе является положительной практикой применения предупредительного контроля антимонопольным органом.

Такая позиция антимонопольного органа нашла свое подтверждение не только в рамках судебного разбирательства по обжалованию выданного Министерством экологии предупреждения, но и подкрепляется мнением Верховного суда в рамках иных судебных дел.

Например, Верховный суд, рассматривая жалобу общества, собственника объекта захоронения, на положения терсхемы Ярославской области пришел к выводу о том, что запланированное в Территориальной схеме завершение эксплуатации полигона ТКО повлечет за собой исключение данного объекта размещения отходов из

⁶⁰ Судебные акты по делу № А76-15977/2020. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/20ed80c8-427b-4353-b31f-dbf83308fc80>.

⁶¹ Предостережение № 01-07/20 о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/6bbe3107-6c40-4a3b-a4ae-b676ea339f19/>.

схемы потоков отходов и, соответственно, прекращение такой деятельности, что противоречит принципу рационального использования земельных ресурсов и создает дискриминационные условия, необоснованно ограничивая доступ организации, имеющей соответствующую лицензию, с установленными тарифами, к деятельности в области обращения с отходами, что не соответствует, в том числе положениям Закона о защите конкуренции⁶².

Рассматривая жалобу хозяйствующего субъекта на положения терсхемы Калининградской области, Верховный суд Российской Федерации указал, что право органа власти корректировать Схему не может быть произвольным. Выявление способов оптимизации потоков с учетом действующих и вновь введенных объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, является основанием для корректировки Схемы, но не свидетельствует о правомерности исключения Объекта из Схемы, а без соответствующего подтверждения экономической нецелесообразности его использования является необоснованным, не соответствующим положениям Закона об отходах и, соответственно, ограничивает права и законные интересы административного истца на осуществление деятельности по обращению с отходами⁶³.

Таким образом, позиция Челябинского УФАС России соотносится с точкой зрения Верховного суда Российской Федерации в части понимания того, что терсхема, являясь базовым нормативным документом, предусматривающим стратегическое планирование деятельности по обращению с отходами, должна базироваться на научно обоснованном сочетании экологических и экономических интересов общества, рациональном использовании земельных ресурсов, а также обеспечении равных условий доступа на товарный рынок и недопущении ограничения конкуренции.

С учетом приведенных примеров, Челябинское УФАС России считает важным активное участие антимонопольных органов в общественном обсуждении проектов

⁶² Об отмене решения Ярославского областного суда от 29 апреля 2019 и признании недействующей в части территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Ярославской области, утв. приказом департамента охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области от 14 декабря 2018 г. № 70-н: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации № 8-АПА19-10 от 4 сентября 2019 г. // КонсультантПлюс.

⁶³ Об оставлении без изменения решения Калининградского областного суда по делу № За-58/2019 от 16 июля 2019 г., которым были частично удовлетворены заявленные требования о признании недействующим в части приказа Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области № 101 от 19 февраля 2019 г. «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области № 145 от 28 марта 2018 г. и признании утратившими силу отдельных приказов Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации № 71-АПА19-11 от 4 декабря 2019 // КонсультантПлюс.

терсхем, разрабатываемых органами власти субъектов Российской Федерации, с целью предотвращения нарушения антимонопольного законодательства на этапе разработки терсхем, что также будет исключать необходимость внесения изменений в будущем в уже принятые акты.

При рассмотрении вопроса о влиянии положений терсхем на конкуренцию следует также остановиться на теме, затрагивающей вопрос установления в данных документах схемы потоков отходов от источников их образования до объектов обработки, что оказывает существенное влияние на объем обрабатываемых отходов.

Уже в 2021 году Челябинским УФАС России Министерству экологии вновь выдано предупреждение о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства⁶⁴. На этот раз основанием для принятия мер антимонопольного реагирования послужило увеличение количества территорий кластера, относящихся к конкретному объекту обращения с отходами по сравнению с количеством территорий, предусмотренных концессионным соглашением, и, как результат, необоснованное сокращение объема отходов другого объекта обращения с отходами.

Сократив объем отходов, направляемых на МСК, более чем в 6,5 раз, Министерство экологии прежде всего препятствует осуществлению дальнейшей деятельности владельца МСК, что, как следствие, может привести к его уходу с рынка обращения с отходами, что содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Оценка законности выданного антимонопольным органом предупреждения будет дана в рамках обжалования его Министерством экологии⁶⁵.

В этой связи необходимо учитывать и позицию Верховного суда Российской Федерации при рассмотрении жалобы по аналогичному вопросу, в рамках рассмотрения которой суд пришел к обоснованному выводу о том, что положения Территориальной схемы Смоленской области не позволяют обеспечить мусоросортировочному комплексу административного истца поток отходов, необходимый для осуществления производственной деятельности, не обеспечивает надлежащую организацию и осуществление деятельности по обращению с отходами на весь период действия Территориальной схемы, влечет невозможность установления тарифа на обработку ТКО, чем нарушаются права истца⁶⁶.

⁶⁴ Предупреждение № 10-07/21 о прекращении действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/1801c6f1-47ee-409c-8194-07b6f7a5162b/>.

⁶⁵ Судебное дело № А76-23951/2021. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/7fd820f8-2527-4d0a-ba66-129bccabefd1>.

⁶⁶ Об оставлении без изменения решения Смоленского областного суда от 04.12.2018, которым Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Смоленской области, утв. приказом Департамента Смоленской области по природным ресурсам и экологии от 05.10.2016 № 556/0103, была признана

Безусловно, рассмотренные проблемы актуальны для всех регионов страны, требуют внимания ввиду того, что терсхемы являются динамичным документом, и аналогичные нарушения антимонопольного законодательства при их принятии и внесении изменений могут быть допущены органами власти каждого субъекта Российской Федерации.

недействующей в части пункта 5.4 и таблицы 5.6 раздела 5 «Объекты по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов Смоленской области», раздела 6 «Баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов», пункта 7.1, таблицы 7.1, рисунка 7.1, рисунка 7.1.1, пункта 7.2, рисунка 7.2 раздела 7 «Схема потоков отходов: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации № 36-АПА19-3 от 4 апреля 2019 г. // КонсультантПлюс.

*Алентьева Н.А.,
главный специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти
Челябинского УФАС России
г. Челябинск, России*

Проблемы соблюдения органами власти и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства при переходе к реализации реформы обращения с твердыми коммунальными отходами в России

В статье поднимаются проблемные вопросы принятия административных решений органами власти и местного самоуправления при внедрении новой системы обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) без учета требований антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: ТКО, реформа, территориальная схема обращения с отходами, нарушения, предупреждения.

*Alenteva N.A.,
chief specialist-expert of the department of control of tenders and authorities
Department Chelyabinsk FAS Russia
Chelyabinsk, Russia*

Problems of Compliance by Authorities and Local Government with Antimonopoly Legislation in the Transition to Implementation of the Solid Waste Management Reform in Russia

The article raises the problematic issues of making administrative decisions by the authorities and local self-government when introducing a new system for handling solid municipal waste (hereinafter referred to as MSW) without taking into account the requirements of antimonopoly legislation.

Keywords: MSW, reform, territorial waste management scheme, violations, warnings.

Одним из важных направлений государственной политики последние 10 лет является совершенствование системы обращения с отходами. Развитие данной сферы обусловлено не только необходимостью внесения изменений в законодательство, но и направлено на повышение качества жизни населения страны и решения важных экологических проблем.

Еще в 2011 году Президент Российской Федерации поручил руководителям высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации в срок

до 1 ноября 2011 года обеспечить подготовку долгосрочных целевых инвестиционных программ обращения с отходами, основанных на комплексном подходе к процессу сбора и утилизации всех видов отходов.

Вместе с тем по состоянию на указанный период на территории Российской Федерации отсутствовал унифицированный подход к законодательному регулированию отношений, связанных с обращением с отходами.

С принятием Государственной программы «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 год⁶⁷ и утверждением комплексной стратегии обращения с ТКО в Российской Федерации до 2030 г.⁶⁸ начался постепенный переход к новой системе обращения с отходами.

С этого момента законодательство в области обращения с отходами претерпело значительные перемены, включая внесение изменений в уже имеющиеся в данной сфере акты, а также принятие новых законов и подзаконных актов.

Несомненно, ключевая роль внедрения реформы обращения с отходами была возложена на органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, которые в отсутствие опыта применения нового законодательства, должны были не только реализовать новую модель правоотношений, регулирующих обращение с отходами, но при этом учитывать требования и иного законодательства, включая антимонопольное.

В силу части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности гарантируются⁶⁹.

Таким образом, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, свобода экономической деятельности в Российской Федерации, являющиеся целями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции)⁷⁰, образуют основы конституционного строя, следовательно, должны соблюдаться на всех уровнях при решении вопросов во всех сферах.

⁶⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды на 2012–2020 год: распоряжение Правительства Российской Федерации № 2552-р от 27 декабря 2012 г. (утратило силу, в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды») // СЗ РФ. – 2013. – № 1. – Ст. 71.

⁶⁸ Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации: приказ Минприроды России № 298 от 14 августа 2013 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. – 2013. – № 4.

⁶⁹ Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2020.

⁷⁰ О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // СЗ РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3434.

Челябинская область одной из первых приступила к реализации реформы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными (далее по тексту – «мусорная реформа»), следовательно, органам власти и местного самоуправления необходимо было решать новые вопросы в отсутствие четких правовых механизмов, чем и было обусловлено допущению указанными органами нарушений, приводящих либо создающих угрозу недопущения, ограничения, устранения конкуренции на связанных рынках.

При этом на практике Челябинское УФАС России, а также иные территориальные органы столкнулись с рядом нарушений антимонопольного законодательства со стороны указанных органов. Несмотря на имеющийся опыт Челябинской и иных областей, в некоторых случаях негативный, регионы Российской Федерации, которые встали на путь реализации реформы обращения с ТКО позже, практически не смогли избежать аналогичных ошибок.

В указанной связи является интересным рассмотреть действия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на предмет нарушения Закона о защите конкуренции при реализации реформы обращения с отходами.

1. Еще до перехода к новой модели обращения с отходами Челябинское УФАС России столкнулось с фактом принятия органами власти спорных решений в сфере урегулирования вопроса обращения с отходами, что, в том числе привело к ситуации, при которой органам местного самоуправления города Челябинска пришлось объявлять режим чрезвычайной ситуации⁷¹ ввиду образовавшегося так называемого «мусорного коллапса».

Однако не только Челябинская область столкнулась с такими неблагоприятными последствиями «мусорной реформы» как «мусорный коллапс», но и иные регионы России, например, Томская, Владимирская область.

Вместе с тем не каждый «мусорный коллапс» явился следствием принятия органами власти и местного самоуправления комплекса решений, в том числе ввиду отсутствия достаточного количества времени, необходимости оперативного решения возникающих проблем, что также могло привести к нарушению антимонопольного законодательства.

1.1. Челябинск долгие годы оставался единственным в России мегаполисом, в чьих границах располагалась свалка, которая официально принимала отходы с 1949 года и являлась одной из крупнейших в Европе. За время размещения отходов сформировалось тело свалки размером около 75 гектаров, что равнозначно размеру 70 футбольных полей. Наличие такого объекта, безусловно, наносило несравнимый вред окружающей среде и жителям города.

⁷¹ О введении режима чрезвычайной ситуации на территории города Челябинска: распоряжение Главы города Челябинска № 10898 от 24 сентября 2018 г. – Режим доступа: <https://cheladmin.ru/ru/resolution/rasporyazhenie-glavy-goroda-chelyabinska-no-10898>.

В сентябре 2018 года в связи с отзывом лицензии у муниципального предприятия: владельца Городской свалки, Администрацией города принято решение об ее закрытии⁷² и перенаправлении потоков ТКО на полигон, расположенный более чем в 35 км от города.

Рассматривая ситуацию, связанную с закрытием Городской свалки в Челябинске, необходимо остановиться на том, что Закон об отходах не допускает размещение отходов в границах населенных пунктов и на объектах, которые не включены в государственный реестр объектов размещения отходов (статья 12).

Запрет на размещение отходов в границах населенных пунктов закреплен с начала принятия Закона об отходах, то есть с 1998 года. Вместе с тем, активное применение норма получила только с развитием «мусорной реформы».

Администрация города, принимая решение о закрытии Челябинской свалки, в отсутствие объекта обращения с отходами, соответствующего требованиям законодательства, в отсутствие мер, направленных на минимизацию рисков, связанных с перенаправлением потоков ТКО из города-миллионника, фактически, осуществила последовательность действий, которые не укладываются в разумную экономическую модель.

Данная точка зрения в последующем нашла свое отражение и в позиции законодателя, которым в конце декабря 2018 года Закон об отходах дополнен переходными положениями, предусматривающими возможность функционирования не соответствующих требованиям объектов до 2023 года, в случае отсутствия альтернативных.

Сами по себе действия органа местного самоуправления Челябинска не являлись предметом рассмотрения Челябинским УФАС России в качестве несоответствия требованиям антимонопольного законодательства, тем не менее, в числе иных легли в основу рассмотренного антимонопольным органом дела по факту заключения антиконкурентного соглашения органами власти области, органами местного самоуправления и ряда хозяйствующих субъектов, недопустимого в соответствии с положениями статьи 16 Закона о защите конкуренции, законность которого в настоящее время является предметом судебного разбирательства⁷³.

1.2. В период закрытия Челябинской свалки антимонопольным органом установлены и иные факты вмешательства органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов по транспортировке мусора из города Челябинска.

Так, Министерством экологии Челябинской области на следующий день после закрытия Городской свалки в орган местного самоуправления с целью информиро-

⁷² О прекращении временного размещения (хранения) отходов производства и потребления на территории города Челябинска: распоряжение Главы Администрации города Челябинска № 10340 от 07 сентября 2018 г. – Режим доступа: <https://cheladmin.ru/ru/resolution/rasporuzazhenie-administracii-g-chelyabinska-no-752>.

⁷³ Дело № А76-1474/2020. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/2461bc4a-736b-4b30-a666-2553fa0b9897>.

вания управляющих организаций направлено уведомление об угрозе необоснованного завышения цен операторами, осуществляющими транспортирование ТКО, в связи с закрытием Городской свалки, с указанием на действие платы на вывоз отходов, утвержденной Челябинской городской Думой для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, а также для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления.

Несмотря на то, что в соответствии с действующим законодательством плата за вывоз мусора определялась в рамках договорных отношений, за исключением выше указанной категории граждан, в городе Челябинске фактически для всех действовал тариф, утвержденный Челябинской городской Думой, расчет которого был осуществлен исходя из места размещения отходов исключительно на Городской свалке.

Челябинское УФАС России, рассматривая заявление хозяйствующих субъектов-транспортировщиков ТКО, пришло к выводу, что уведомление, направленное Министерством экологии Челябинской области, не соответствует требованиям действующего законодательства, в том числе жилищного, а также нарушает права транспортировщиков ТКО из г. Челябинска в части фактического лишения права урегулирования вопроса о цене услуги по сбору и вывозу ТБО от населения города Челябинска ввиду изменения места размещения отходов, что повлекло увеличение расходов на их транспортировку.

Данные обстоятельства послужили основанием для выдачи Министерству предупреждения о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства⁷⁴, а именно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем отзыва письма, исполненного ведомством в полном объеме.

Напомним, что часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на осуществление органами власти субъекта Российской Федерации действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Несмотря на новизну рассматриваемого вопроса, на практике до сих пор встречаются и классические примеры нарушения антимонопольного законодательства в сфере ТКО.

2.1. Так, в 2021 году Челябинским УФАС России органу местного самоуправления выдано предупреждение о прекращении действий, выразившихся в предоставлении целевой субсидии бюджетному учреждению на финансовое обеспечение мероприятий по сбору, вывозу, транспортировке и размещению на полигоне твердых бытовых отходов мусора после проведения весенних субботников при условии, что данные услуги относятся к муниципальной нужде и их исполнение должно осуществляться с соблюдением требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ

⁷⁴ Предупреждение № 43-07/18 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/cases/74e5dad5-fc9c-4969-a40b-229362823ad9/>.

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).⁷⁵

Также Свердловским территориальным управлением в адрес органа местного самоуправления направлено предупреждение о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в направлении в адрес хозяйствующего субъекта проекта договора безвозмездного пользования (ссуды) муниципальным имуществом в виде мусорных контейнеров, предназначенных для складирования ТКО. Антимонопольным органом указанное действие рассмотрено как предоставление муниципальной преференции с нарушением установленных требований, что недопустимо в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Муниципальной преференцией является предоставление органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, муниципальных гарантий (пункт 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

2.2. Ингушским УФАС России выдано предупреждение Правительству Республики, основанием для выдачи которого послужило принятие Постановления «Об утверждении нормативов накопления твердых коммунальных отходов на территории Республики Ингушетия».

Расчет нормативов накопления ТКО включает в себя процедуры сбора, анализа и расчета данных о массе и объеме накапливаемых отходов с учетом их сезонных изменений.

Нормативы накопления ТКО могут устанавливаться в отношении муниципальных образований, а также в отношении юридических и физических лиц. Важно отметить, что для каждой категории расчет нормативов производится отдельно, что не было учтено Правительством Республики.

Органом власти представлена информация, что осуществить мероприятия по сбору, анализу и расчету накопительных данных на момент утверждения спорного акта не представлялось возможным, ввиду отсутствия финансовых средств. Вместе с тем указанное не может являться допустимым основанием для несоблюдения требований антимонопольного законодательства.

3. Отдельного внимания заслуживает порядок проведения конкурентных процедур в рассматриваемой сфере.

3.1. Челябинским УФАС России в 2021 году рассмотрена жалоба общества-оператора ТКО на действия органа местного самоуправления при организации и

⁷⁵ Предупреждение № 06-07/21 о прекращении действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/8f894bba-5aa1-4129-8c97-6bfc76f18aa8/>.

проведении аукциона на право заключения договора аренды муниципального имущества (земельный участок, весовой комплекс в составе: нежилое здание весовой и автомобильные весы – 2 шт., площадь застройки; нежилое здание-гараж).

При рассмотрении указанной жалобы антимонопольный орган, признавая ее обоснованной, установил следующие нарушения порядка организации и проведения торгов, явившиеся, в том числе основанием для выдачи предписания об аннулировании торгов:

1) неуказание организатором торгов в извещении и документации сведений об обременении недвижимого имущества;

2) установление в документации противоречивого срока аренды муниципального имущества;

3) установление в извещении и документации целевого назначения имущества, противоречащего решению Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации⁷⁶.

Позиция Челябинского УФАС России поддержана судами двух инстанций⁷⁷, а орган местного самоуправления повторно провел торги, учтя и исправив нарушения, на которые было указано Челябинским УФАС России. На вновь проведенные торги жалоб в антимонопольный орган не поступало.

3.2. Также необходимо остановиться на конкурсе по выбору регионального оператора по обращению с отходами.

Порядок проведения уполномоченными органами (в Челябинской области таким органом является Министерство экологии) конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО регулируется Правилами проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее по тексту – правила отбора регоператора)⁷⁸.

Антимонопольные органы, рассматривая жалобы на нарушение порядка проведения органами власти торгов по выбору регоператоров, наиболее часто сталкивались со следующими нарушениями:

– установление в документации минимального размера стоимости услуг оператора, что не позволяло потенциальным претендентам на участие в торгах предложить свои услуги по меньшей стоимости, а организатору получить наилучшее предложение по цене;

⁷⁶ Решение и Предписание по жалобе № 074/10/18.1-1650/2020. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/51f39aa0-ac02-4be3-b18b-2dd267cbbd3c/>.

⁷⁷ Судебные акты по делу № А76-38858/2020. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/e1f3360f-aead-4295-bd23-1d1d3e5b6892>.

⁷⁸ О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами: постановление Правительства РФ № 881 от 05 сентября 2016 г. // СЗ РФ. – 2016. – № 37. – Ст. 5501.

– включение в проект соглашения обязанности по строительству объектов по обращению с ТКО, что грубо нарушает права таких организаций, поскольку осуществление строительства объектов обращения с ТКО не входит в круг обязательств регоператоров;

– принятие решения об отказе в допуске к участию в конкурсе по непредусмотренным законодательством основаниям;

– отсутствие достаточных сведений в документации, требуемых в соответствии с законодательством, что, как следствие, приводит к невозможности потенциальных участников конкурса сформировать заявку, осуществить расчет приведенной стоимости услуги регионального оператора и сделать конкурентное предложение;

– а также ряд иных нарушений, устанавливаемых антимонопольным ведомством при рассмотрении жалоб.

В начале 2018 года Комиссией Челябинского УФАС России рассмотрено несколько жалоб на действия регионального Министерства экологии при организации и проведении конкурса по выбору регионального оператора на территории Челябинского кластера⁷⁹.

В данном случае необходимо отметить, что, несмотря на нарушение порядка организации конкурса по выбору регоператора Челябинского кластера, Комиссия Челябинского УФАС России пришла к выводу об отсутствии оснований для аннулирования результатов торгов, однако, выдала предписание о внесении соответствующих изменений, учитывая при этом, что у органа власти обязанность по проведению данных торгов сохраняется, потребность у Министерства не меняется, а также тот факт, что установленные нарушения существенного влияния на результат торгов не оказали.

В указанной связи следует учесть, что только Центральным аппаратом Федеральной антимонопольной службы за 2018 год было рассмотрено порядка 70 жалоб на действия организаторов торгов при отборе региональных операторов по обращению с ТКО в 27 регионах страны, без учета ранее рассмотренных жалоб территориальными управлениями⁸⁰.

Примечательно, что не все субъекты Российской Федерации к 2019 году смогли осуществить переход к новой модели обращения с отходами, как того требовало законодательство.

Приведенное обстоятельство также может являться результатом допущения нарушений при конкурентном отборе регоператоров.

⁷⁹ Решение по жалобе № 03-06-18.1/17. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/03-06-18-1-17/?query=%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B6%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B5%20%E2%84%96%20%E2%84%96%2003-06-18.1/17>.

⁸⁰ Итоги практики антимонопольного контроля проведения торгов по отбору региональных операторов по обращению с ТКО. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/news/26798>.

4. Затрагивая тему выбора органами власти субъектов Российской Федерации регоператоров по обращению с ТКО, безусловно, следует остановиться на нарушениях, допускаемых органами тарифного регулирования при установлении регоператору единого тарифа.

Расчет единого тарифа осуществляется в порядке, предусмотренном основами ценообразования в области обращения с ТКО⁸¹ и методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов в области обращения с ТКО⁸².

Единый тариф устанавливается органом тарифного регулирования в экономически обоснованном размере по результатам экспертизы представленных регулируемой организацией обосновывающих документов и материалов.

Следует остановиться на судебной практике по обжалованию жителями города Челябинска постановления Министерства тарифного регулирования и энергетики Челябинской области «Об утверждении предельных единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с ТКО – ООО «Центр коммунального сервиса» на территории Челябинского кластера на 2020–2022 год, которым тариф на вывоз мусора на территории Челябинского кластера увеличен на 22 %, что свыше законодательно установленной нормы.

Челябинский областной суд, рассматривая жалобы жителей, изначально не усмотрел в таких действиях Министерства тарифного регулирования области нарушения. Вместе с тем, Второй апелляционный и Седьмой кассационный суды общей юрисдикции пришли к выводу о незаконности повышения тарифа в декабре 2019 года⁸³.

Приведенные судебные решения явились основанием для выдачи Челябинским УФАС России регоператору предупреждения о прекращении действий (бездействия) путем перерасчета платы за услуги в меньшую сторону⁸⁴, поскольку антимонопольным органом такие действия рассмотрены как злоупотребление доминирующим положением, запрет на осуществление которого установлен пунктом 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Данный пример ярко показывает, что принятие незаконных решений органами власти может оказать влияние не только на правоотношения между данным органом и лицом, которому установлен тариф, но и затрагивать права граждан, в части

⁸¹ О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами: постановление Правительства Российской Федерации № 484 от 30 мая 2016 г. // СЗ РФ. – 2016. – № 23. – Ст. 3331.

⁸² Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами: приказ Федеральной антимонопольной службы № 1638/16 от 21 ноября 2016 г. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸³ Судебные акты по административному делу № 3а-104/2020. – Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/НОЕm8МНkGHl/>.

⁸⁴ О прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства: предупреждение № 5-06/21 от 29 апреля 2021 г. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/5e840039-c7fa-4aff-95cc-c79b663f332e/>.

возложения на них оплаты дополнительных и, как установлено судом, необоснованных затрат.

Из практики следует, что принятие спорных административных решений явилось результатом не только осуществления нерациональных властно-распорядительных полномочий, но и исходило из несовершенства на момент переходного подготовительного периода Закона об отходах как базового нормативного правового акта, регулирующего отношения в указанной сфере, так и отсутствия единообразия применения соответствующих норм в судебной и административной практике.

Таким образом, проводимая «мусорная реформа», направленная на решение экологических проблем, на практике создала новые проблемы в большей степени для органов власти и местного самоуправления, ответственных за внедрение и реализацию этой реформы, с возникновением соответствующих последствий.

Долгополова К.А.
начальник отдела административного и судебного производства
Управления Федеральной антимонопольной службы
по Челябинской области
г. Челябинск, Россия

**Актуальные вопросы обращения территориальных органов
ФАС России в арбитражные суды с исками о признании торгов
и контрактов на транспортирование твердых коммунальных
отходов недействительными**

В настоящей статье автором проанализированы вопросы, возникающие в ходе рассмотрения судами исков антимонопольного органа о признании торгов и контрактов на транспортирование твердых коммунальных отходов недействительными, в частности о сроках подачи искового заявления, полномочиях антимонопольного органа, доказывании нарушения публичных интересов.

Ключевые слова: Транспортирование отходов, региональный оператор, антимонопольный орган, публичные интересы, контракт.

Dolgoplova K.A.
head of department administrative and judicial proceedings office
of the Federal Antimonopoly services
in the Chelyabinsk region
Chelyabinsk, Russia

**Topical issues of the appeal of the territorial bodies of the FAS
Russia to arbitration courts with claims for the recognition of tenders
and contracts for the transportation of solid municipal waste invalid**

In this article the author analyzes the issues arising in the course of court consideration of the claims of the antimonopoly authority for the recognition of tenders and contracts for the transportation of solid municipal waste as invalid, in particular, on the timing of filing a statement of claim, the powers of the antimonopoly authority, and proving a violation of public interests.

Keywords: Waste transportation, regional operator, antimonopoly authority, public interest, contract.

Реформа в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) начала реализовываться в России с 2019 года и была направлена на внедрение единой системы по обращению с ТКО, института региональных операторов по об-

ращению с ТКО, на установление контейнеров для отдельного сбора ТКО, строительство мусоросортировочных станций и заводов по утилизации ТКО, закрытие старых полигонов для размещения ТКО и их постепенную ликвидацию, на борьбу с несанкционированным выбросом ТКО и установление единых требований к оплате услуг.

Однако данная реформа сразу же показала множество коллизий в правовой базе, регламентирующей данную сферу.

До 02.01.2021 региональные операторы по обращению с ТКО в случаях, если в зоне деятельности таких операторов образовывалось более 30 процентов твердых коммунальных отходов (по массе отходов) или если требование к формированию по результатам торгов цен на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора было установлено при проведении конкурсного отбора регионального оператора и определено в соглашении, заключенном между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональным оператором, обязаны были проводить торги по выбору организации, которая будет осуществлять транспортирование таких отходов⁸⁵.

При этом торги должны были проводиться в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе.

Со 02.01.2021 с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 22.12.2020 № 443-ФЗ о внесении изменений в статьи 1 и 8 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» региональные операторы по обращению с ТКО вправе осуществлять закупки в порядке, установленном законодательством о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, при наличии размещенного в Единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru положения о таких закупках⁸⁶.

Следует отметить, что Постановление Правительства РФ № 1133 от 03.11.2016 в части обязательности проведения торгов в порядке, установленном законодательством о контрактной системе, до сих пор не отменено.

Таким образом, при отсутствии у регионального оператора положения о закупках он обязан проводить торги в соответствии с законодательством о контрактной системе, а при наличии такого положения в соответствии с законодательством о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

В рассматриваемых случаях проведение торгов для регионального оператора по обращению с ТКО является обязательным, такой хозяйствующий субъект приобретает статус организатора торгов и его действия могут быть рассмотрены антимоно-

⁸⁵ Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора: постановление Правительства РФ № 1133 от 3 ноября 2016 // СЗ. – 2016 – № 46. – Ст. 6466.

⁸⁶ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон № 223-ФЗ от 18 июля 2011 // СЗ. – № 30 (ч. 1) – Ст. 4571.

польным органом на предмет нарушения порядка организации и проведения торгов в силу статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при поступлении жалобы или на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства в соответствии с главой 9 Закона о защите конкуренции.

Также антимонопольный орган обладает полномочиями по обращению в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с исками о признании недействительными полностью или частично договоров (контрактов), не соответствующих антимонопольному законодательству^{87,88}.

Необходимо отметить, что более верным видится подход, при котором антимонопольный орган, усматривая в действиях регионального оператора по обращению с ТКО признаки нарушения антимонопольного законодательства (статья 17 Закона о защите конкуренции), обращается в арбитражный суд с иском о признании таких торгов и (или) контракта недействительными с целью пресечения совершения таким субъектом действий, приводящих к ограничению конкуренции или созданию необоснованных преимуществ конкретным хозяйствующим субъектам вне зависимости от наличия (отсутствия) решения о признании нарушения антимонопольного законодательства либо осуществляет такие действия параллельно.

Такой поход позволяет оперативно защищать публичные интересы (в том числе интересы граждан, поскольку тариф формируется с учетом контрактов на транспортирование ТКО), пресекать заключение контрактов с лицами, не отвечающими условиям документаций о закупках, совершение действий региональным оператором в пользу или в интересах одного хозяйствующего субъекта.

При этом при подаче исковых заявлений антимонопольный орган обязан соблюдать сроки подачи таких заявлений, которые в соответствии со статьями 168, 449 Гражданского кодекса Российской Федерации составляют 1 год со дня проведения торгов (при условии оспаривания торгов) или 3 года со дня, когда началось исполнение ничтожной сделки, а в случае предъявления иска лицом, не являющимся стороной сделки, со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о начале ее исполнения.

Кроме того, при подаче исковых заявлений к региональным операторам по обращению с ТКО антимонопольный орган также должен доказать, что действия такого оператора привели к нарушению публичных интересов, под которыми в силу Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья

⁸⁷ О защите конкуренции: Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // СЗ РФ. – 2006 – № 31 – Ст. 3434.

⁸⁸ О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства: Постановления Пленума Верховного Суда РФ (пункты 43,44,57) № 2 от 4 марта 2021 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ – 2021. – № 5.

граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды.

Принципиальное значение имеет тот факт, что антимонопольный орган при обращении с иском в суд по данной категории дел, как государственный орган, всегда выступает с целью защиты публичных, а не частных интересов.

Так, Арбитражный суд Челябинской области при вынесении решения по делу № А76-42909/2018⁸⁹ отказал антимонопольному органу в удовлетворении требования о признании торгов, проведенных ООО «Центр коммунального сервиса», и контракта недействительными по причине того, что признание несостоявшегося аукциона недействительным не приведет к последствиям, предусмотренным статьей 167 Гражданского кодекса Российской Федерации, и к восстановлению чьих-либо прав, антимонопольный орган не доказал нарушение публичных интересов.

Арбитражный суд Уральского округа, отменяя судебные акты первой и апелляционной инстанций в феврале 2020 года, указал, что признание аукциона несостоявшимся по причине отсутствия заявок представляет собой юридический факт, влекущий правовые последствия для организатора в виде необходимости самостоятельного оказания услуг по транспортированию ТКО в силу пункта 13 Постановления Правительства РФ № 1133 от 03.11.2016.

Кроме того, суд указал, что при обращении в суд с иском в суд территориальный орган ФАС России действовал строго в рамках своих полномочий, основания для отказа в иске по причине того, что спорный аукцион не состоялся, у судов не имелось.

Анализ судебных актов⁹⁰ за 2018–2020 годы по данной категории дел позволил выделить следующие типичные нарушения законодательства, допускаемые региональными операторами по обращению с ТКО, как организаторами торгов, которые могут привести к признанию торгов и (или) сделки недействительными в силу их ничтожности при нарушении явно выраженных запретов, установленных действующим законодательством:

1) нарушение запретов, установленные частями 1-3 статьи 17 Закона о защите конкуренции (например, создание преимущественных условий отдельным участникам торгов, незаконное признание победителем торгов, включение в состав лота технологически и функционально не связанных между собой товаров, работ, услуг, если такие действия приводят к устранению, ограничению, недопущению конкуренции;

⁸⁹ Картотека арбитражных дел. Дело № А76-42909/2018. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru>

⁹⁰ Картотека арбитражных дел. Дела № А76-42901/2018, А76-42903/2018, А76-42904/2018, А76-42907/2018, А76-42909/2018, А76-3768/2019, А76-40661/2019. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru>

2) нарушение процедуры организации и проведения обязательных торгов, проводимых региональными операторами по обращению с ТКО, что привело или могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции, в частности:

– при выборе способа осуществления закупки в соответствии с положениями главы 3 Закона о контрактной системе (например, когда вместо проведения торгов, региональный оператор заключает прямые договоры с хозяйствующими субъектами)⁹¹;

– при установлении излишних требований к участникам торгов;

– при осуществлении переговоров с участниками торгов до объявления торгов или в ходе таких торгов с целью ограничения, устранения, недопущения конкуренции (статья 46 Закона о контрактной системе);

– при установлении в документациях о закупках требований о предоставлении в составе заявок документов и сведений, не предусмотренных Законом о контрактной системе (часть 7 статьи 54.4, часть 6 статьи 66, часть 10 статьи 82.3, часть 10 статьи 83.1 Закона о контрактной системе);

– при нарушении порядка определения победителя закупки (например, признание участника, соответствующим документации о закупке, при отсутствии у него лицензии на транспортирование ТКО 1–4 класса опасности);

– при нарушении порядка заключения контракта (требований к форме контракта, неисполнение предписания антимонопольного органа, нарушение сроков заключения контракта);

– при нарушении правил формирования лота, указанных в Постановлении Правительства РФ № 1133 от 03.11.2016;

– при отсутствии в документациях о торгах информации об объеме отходов, подлежащих транспортированию, а также разбивки отходов по видам и классам опасности отходов и с учетом сезонной составляющей (пункт 12 Постановления Правительства РФ № 1133 от 03.11.2016), а также о среднем коэффициенте плотности, общем объеме ТКО и порядке определения этих величин для целей расчета размера оплаты обязательств, количестве и объеме контейнеров, которые исполнитель должен предоставить дополнительно, сведения о предельно допустимом значении уплотнения ТКО (пункт 25 Постановления Правительства РФ № 1156 от 12.11.2016), времени вывоза ТКО, согласовании периодичности вывоза с учреждениями санитарно-эпидемиологической службы, о количестве видеооборудования, подлежащего установке на мусоровозах⁹²;

⁹¹ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 февраля 2021 по делу N А40-172043/20-144-1327. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru>.

Решение ФАС России от 31 июля 2020 по делу № 10/01/10-63/2019.

⁹² Решение Владимирского УФАС России от 25 ноября 2020 по делу № 033/10/18.1-1058/2020. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru>

– при возложении на исполнителя функций регионального оператора по подготовке и направлению на согласование реестра мест накопления ТКО, поддержанию такого реестра в актуальном состоянии;

– по принятию в качестве обеспечения исполнения контракта банковской гарантии, не отвечающей условиям документации о торгах и статьям 45, 96 Закона о контрактной системе (например, по сроку её действия).

Нормативные правовые акты в сфере обращения с ТКО не содержат условий о порядке обоснования региональным оператором начальной (максимальной) цены контракта (договора), что в большинстве случаев приводит к необоснованному завышению цены контрактов (договоров) путем запроса коммерческих предложений у хозяйствующих субъектов, аффилированных к организатору торгов, с последующим включением такой завышенной цены в тариф, устанавливаемый органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов для регионального оператора.

Полагаю необходимым определить в Постановлении Правительства РФ № 1133 от 03.11.2016 порядок обоснования начальной (максимальной) цены торгов, требования к порядку расчета такой цены и источникам информации о ценах на услуги по транспортированию ТКО и указанию обоснования в документации о торгах, а также наделить органы исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов полномочиями по проверке обоснованности установления такой цены при включении стоимости контракта (договора) в тариф при условии, если торги будут признаны несостоявшимися или процент снижения не будет превышать 5 % от начальной (максимальной) цены торгов.

Следует отметить, что у Челябинского УФАС России имеется положительная судебная практика, позволившая в 2019 году повлиять на размер тарифа, подлежащего установлению для ООО «ЦКС» на услуги в сфере обращения с ТКО.

Так, Министерство тарифного регулирования и энергетики Челябинской области при проверке документов, направленных ООО «ЦКС» для установления тарифа для населения на 2019 год, исключило договоры, заключенные данным региональным оператором на оказание услуг по транспортированию ТКО с нарушением порядка организации и проведения торгов, установленного законодательством о контрактной системе, Постановлениями Правительства РФ № 1133 от 03.11.2016, № 1156 от 12.11.2016, с учетом факта обращения антимонопольного органа в Арбитражный суд Челябинской области с исками о признании таких договоров недействительными и применении последствий недействительности сделки в виде их прекращения на будущее время, а также экономической необоснованности цены договоров.

Результатом таких действий стало установление тарифа для ООО «ЦКС» на услуги по обращению с ТКО для жителей многоквартирных домов 67,59 рублей с человека, для жителей индивидуального жилищного фонда – 52,18 рубля с человека, ниже чем в других регионах Российской Федерации.

Для сравнения в г. Екатеринбурге для проживающих в многоквартирных домах тариф на 2019 год установлен в размере 104,68 рубля с человека, для проживающих в индивидуальных жилых домах – 128,27 рублей с человека.

В некоторых регионах в 2019 году размер тарифа достигал 180 рублей.

Еще одним из проблемных вопросов, подлежащих разрешению судами, является применение последствий недействительности сделки в порядке, установленном статьей 167 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Анализ судебной практики (сноска 6) также свидетельствует о том, что антимонопольным органом требование о применении последствий недействительности сделок, в том числе прекращения сделки на будущее время, может быть заявлено.

Однако в случае, если на дату вынесения судом первой инстанции решения обязательств сторонами исполнены, суд отказывает в применении таких последствий.

Вместе с тем исполнение сторонами условий контракта (частичное или полное) не может являться основанием для отказа антимонопольному органу в удовлетворении требований о признании торгов или сделки недействительными при наличии правовых оснований.

Несмотря на несовершенную правовую базу в сфере обращения с ТКО ФАС России и территориальным органом удалось за 2 года действия реформы сформировать подходы к организации и проведению торгов, судебную практику по спорам, связанным с нарушением региональными операторами антимонопольного законодательства, что создало предпосылки для повышения открытости и прозрачности торгов, расширению рынка хозяйствующих субъектов, осуществляющих транспортирование ТКО, снижению тарифов на услуги регионального оператора.

*Пузанкова Ю.Ю.,
начальник отдела анализа товарных и финансовых рынков
Челябинского УФАС России
г. Челябинск, Россия*

Проблемные вопросы заключения и исполнения концессионных соглашений. Региональные аспекты

В статье поднимаются проблемные вопросы заключения и исполнения концессионных соглашений с учетом региональной специфики. По мнению автора, сфера ЖКХ имеет много структурных проблем связанных со значительным физическим и моральным износом объектов и отсутствием системного подхода к обновлению основных фондов, которые в свою очередь затрудняют передачу объектов ЖКХ в концессию.

Ключевые слова: концессионные соглашения, процедурные нарушения, нарушения, связанные с исполнением концессионных соглашений, банковская гарантия.

*Puzankova Y.Y.,
head of commodity and financial market analysis
Department Chelyabinsk UFAS Russia
Chelyabinsk, Russia*

Problematic issues of concluding and executing concession agreements. Regional aspects

The article raises problematic issues of concluding and executing concession agreements, taking into account regional specifics. According to the author, the housing and communal services sector has many structural problems associated with significant physical and moral deterioration of facilities and the lack of a systematic approach to updating fixed assets, which in turn make it difficult to transfer housing and communal services facilities to a concession in accordance with the current legislation in this area.

Keywords: concession agreements, procedural violations, violations related to the execution of concession agreements, bank guarantee.

Роль концессионных соглашений в сфере ЖКХ возрастает с каждым годом. Если раньше передача государственного и муниципального имущества путем заключения концессионного соглашения носила единичный характер, и законодатель предусматривал переходный период путем предоставления преференций для подготовки к заключению концессионных соглашений, то в настоящее время большинст-

во сделок с таким имуществом должно быть осуществлено путем заключения концессионных соглашений.

Таким образом, реализуется государственная политика по привлечению частных инвестиций в эффективное управление государственным имуществом в этой сфере.

Вместе с тем вокруг данной темы существует много дискуссий и споров, а практическая сторона вопроса далека от благой идеи законодателя: развитие конкуренции и привлечение частных инвестиций.

На практике Челябинское УФАС России столкнулось с тем, что нововведения, которые были призваны отрегулировать процесс заключения концессионных соглашений, не привели к ожидаемым результатам. Проблемы, существующие на данном рынке, отражаются на темпах перехода на такую, казалось бы, перспективную и эффективную форму взаимодействия государства и бизнеса, как заключение концессионного соглашения.

Серьезным препятствием для заключения концессионных соглашений является отсутствие потенциальных концессионеров, в связи с чем проводимые конкурсы признаются несостоявшимися. Инвестор, вкладывающий значительные средства в создание новых объектов или в их реконструкцию, должен быть уверен, что есть гарантия возврата инвестиций, и через несколько лет ничего не изменится. Вложение средств в концессию – это длинный инвестиционный цикл, а возврат происходит в течение 10 и более лет.

Муниципальные образования, где существующая инфраструктура новая и (или) не требует существенного обновления, а также там, где установлен привлекательный с инвестиционной точки зрения тариф, уже давно нашли своих инвесторов. В остальных муниципалитетах, где высокая степень физического и морального износа объектов коммунального комплекса, большая задолженность населения за коммунальные ресурсы, незначительное количество потребителей, например, в сельских поселениях и малых городах, присутствует большая проблема с привлечением концессионеров.

Отсутствие заинтересованности в участии в конкурсе со стороны инвесторов понятно и очевидно, поскольку обозначенные проблемы не позволяют обеспечить потенциальным концессионерам необходимую норму доходности на вложенный капитал, с одной стороны, а с другой стороны, гарантией платежеспособности инвестора является банковская гарантия. И тут возникает очередная проблема. При заключении концессионных соглашений на объекты тепло- и водоснабжения, а также водоотведения существенным условием является наличие безотзывной, непередаваемой банковской гарантии. На практике кредитные организации часто отказывают в предоставлении концессионерам такой банковской гарантии, в связи с ненадлежащим финансовым состоянием концессионеров.

С учетом существующих сложностей в ходе работы Челябинское УФАС России сталкивается с двумя видами нарушений антимонопольного законодательства: про-

цедурные нарушения и нарушения, связанные с исполнением концессионного соглашения.

Процедурные нарушения выявляются на стадии отбора инвестора и заключения договора, эти нарушения, как правило, связаны с теми проблемами, которые обозначены выше, а также с низким качеством подготовки конкурсной документации, особенно в небольших муниципальных образованиях. Наиболее часто антимонопольным органом выявляются такие нарушения, как передача имущества без торгов; заключение договоров аренды вместо концессии; проведение торгов с нарушением порядка утвержденного действующим законодательством.

Со стороны организатора торгов (органа власти) часто выявляются нарушения, когда последний не включает в конкурсную документацию обязательные требования, предусмотренные законодательством, такие как:

- о заключении победителем конкурса договора купли-продажи энергоресурсов;
- о предоставлении победителем конкурса банковской гарантии;
- о наличии долгосрочных параметров государственного регулирования цен (тарифов);
- о наличии объема полезного отпуска энергетических ресурсов.

В связи с этим, при отсутствии жалобы в антимонопольный орган и при условии, что такие торги не были отменены, их победители по итогам конкурсов в перспективе не всегда способны надлежащим образом выполнять принятые обязательства по обеспечению качественного и надежного снабжения энергетическими ресурсами потребителей.

В случае поступления жалобы, отмены торгов, либо продления сроков проведения конкурса процесс налаживания качественного теплоснабжения и (или) водоснабжения и водоотведения потребителей затягивается до окончания процедуры проведения торгов и начала осуществления деятельности победителем. Между этими двумя датами может быть значительный временной период в случае обжалования решения антимонопольного органа, принятого по жалобе, в суде.

Представляется необходимым уполномоченному органу исполнительной власти в сфере концессионных соглашений – Министерству строительства и инфраструктуры Челябинской области, разработать алгоритмы действий сторон концессионных соглашений в различных ситуациях, возникающих при заключении и исполнении концессионных соглашений.

Еще одна проблема, с которой столкнулось Челябинское УФАС России при заключении концессионных соглашений – передача имущества организатором конкурса (органом власти) победителю в отсутствие банковской гарантии.

Напомним, что согласно действующему законодательству в сфере концессионных соглашений⁹³ конкурсная документация должна содержать требование о предоставлении победителем конкурса в целях обеспечения исполнения обязательств по концессионному соглашению безотзывной банковской гарантии, аналогичное

⁹³ О концессионных соглашениях: Федеральный закон № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г.

требование должно содержаться в концессионном соглашении, которое также должно включать в себя требование о предоставлении победителем конкурса в целях обеспечения исполнения обязательств по концессионному соглашению безотзывной банковской гарантии организатору торгов (органу власти).

На практике Челябинское УФАС России столкнулось с тем, что в конкурсной документации предусмотрена банковская гарантия, но по факту она не предоставляется победителем конкурса его организатору (органу власти) при передаче имущества и заключении концессионного соглашения. Таким образом, требования законодательства о предоставлении банковской гарантии в качестве обеспечения обязательств по договорам, заключенным по результатам конкурса, зачастую не соблюдаются ни организаторами конкурсов (органами власти), ни компаниями, признанными победителями. Непредставление банковской гарантии влечет отсутствие обеспечения обязательств по концессионному соглашению и, соответственно, такое концессионное соглашение должно признаваться в силу закона ничтожным.

Таким образом, муниципалитеты заключают договоры концессии с нарушением требований действующего законодательства, что в итоге приводит к неисполнению обязательств концессионера и росту неплатежей за поставленные ресурсы. Тарифный орган, который первым видит концессионное соглашение при согласовании долгосрочных параметров деятельности концессионера, также не располагает этими документами ввиду отсутствия в правилах регулирования тарифов⁹⁴ обязанности их представления.

В связи с чем Челябинское УФАС России предлагает:

1) внести в законодательство, например в Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 N 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения», требование об обязательном представлении копий банковских гарантий, выданных уполномоченным банком концессионеру в целях обеспечения исполнения обязательств по концессионному соглашению, в тарифный орган при утверждении тарифов;

2) утвердить постановлением Правительства РФ порядок ведения реестра недобросовестных участников торгов, уклонившихся от заключения концессионного соглашения в отношении государственного и (или) муниципального имущества по результатам конкурса, где одним из оснований внесения в реестр предусмотреть непредоставление банковской гарантии организатору торгов (органу власти) со стороны концессионера. При этом предлагаем вносить в данный реестр всех хозяйствующих субъектов, которые признаны победителями торгов, но не представили банковские гарантии при передаче им организаторами конкурса (органами власти) имущества;

3) внести в статью 7.32.4 КоАП РФ поправки, предусматривающие административную ответственность органов власти (организаторов торгов) и их должностных

⁹⁴ О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения: постановление Правительства РФ № 406 от 13 мая 2013 г.

лиц за нарушение законодательства о концессионных соглашениях, выразившееся в заключении договора с нарушением объявленных условий определения победителя, в том числе за передачу органом власти (организатором торгов) имущества без представления победителем торгов их организатору копии банковской гарантии при заключении концессионного соглашения;

4) внести в законодательство о концессионных соглашениях норму о ничтожности сделки, заключенной при отсутствии обеспечения обязательств концессионера по концессионному соглашению в виде банковской гарантии.

Не менее значимыми являются **нарушения** антимонопольного законодательства, выявляемые Челябинским УФАС России, **связанные с исполнением концессионного соглашения.**

В период пандемии Челябинское УФАС России столкнулось с еще одним проблемным вопросом в части согласования внесения изменений в концессионные соглашения, осуществляемого антимонопольным органом в соответствии с правилами внесения изменений в концессионные соглашения⁹⁵. Администрации муниципальных образований (концеденты) и хозяйствующие субъекты (концессионеры) обращаются в Челябинское УФАС России с заявлениями о внесении изменений в концессионные соглашения в связи со сложной эпидемиологической ситуацией и невозможностью выполнения концессионером принятых на себя обязательств. При этом в обращении заявители, как правило, указывают на обстоятельства непреодолимой силы, возникшие в связи с распространением новой коронавирусной инфекции⁹⁶.

Однако для того, чтобы согласовать внесение изменений в концессионное соглашение на основании возникновения обстоятельств непреодолимой силы, необходимы два условия: обстоятельство должно носить чрезвычайный, непредотвратимый при данных условиях и внешний по отношению к деятельности субъекта характер; хозяйствующий субъект должен представить сведения, подтверждающие наличие причинно-следственной связи между основанием для внесения изменений и самими изменениями.

Все заявления, поступившие и рассмотренные Челябинским УФАС России, не соответствовали указанным условиям.

Например, один из заявителей (концессионер) ссылается на обстоятельства непреодолимой силы. При этом общество отмечает, что причиной является отсутствие финансирования со стороны концедента, и оно обусловлено нехваткой в 2020 году средств в бюджете городского поселения, связанной в том числе с распространени-

⁹⁵ Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения: постановление Правительства РФ № 368 от 24 апреля 2014 г.

⁹⁶ Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения: постановление Правительства РФ № 368 от 24 апреля 2014 г. – пп. «а» п.2

ем новой коронавирусной инфекции, что по мнению заявителя является обстоятельством непреодолимой силы. Однако заявителем не доказана причинно-следственная связь между отсутствием финансирования со стороны концедента и сложной эпидемиологической ситуацией в муниципалитете, которая привела к снижению финансирования со стороны концедента.

Другой пример – заявитель указывал на возникновение дефектов и повреждений строительных конструкций в процессе эксплуатации в результате длительного атмосферного и природного воздействия, а также ошибки, допущенные при строительстве и ремонте. В данном случае заявителем также не подтверждена причинно-следственная связь между наличием дефектов и повреждений и обстоятельствами, носящими чрезвычайный, непредотвратимый характер.

Еще одной проблемой, с которой столкнулось Челябинское УФАС России при исполнении концессионных соглашений – изменение существенных условий концессионных соглашений не по основаниям, предусмотренным законодательством⁹⁷.

Например, антимонопольным органом рассмотрены обращения и выявлены нарушения со стороны органов местного самоуправления:

1) невключение объектов, указанных в концессионном соглашении и непосредственно связанных с оказанием услуг в акт приема передачи имущества при заключении концессионного соглашения;

2) неправомерное возложение обязанностей на концедента по регистрации прав собственности на незарегистрированное имущество, в то время как согласно действующему законодательству⁹⁸ данная обязанность лежит на концессионере;

3) несогласование долгосрочных параметров регулирования с Министерством тарифного регулирования и энергетики Челябинской области. В таких случаях антимонопольный орган отказывает в согласовании внесения изменений в концессионные соглашения.

Вместе с тем следует отметить, что с 1 января 2017 года по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем и концедентом по которым выступает муниципальное образование, третьей стороной в обязательном порядке является также субъект Российской Федерации в лице Губернатора, в границах территории которого находится имущество, передаваемое концессионеру по концессионному соглашению, в случае, если полномочия по государственному регулированию тарифов в сфере теплоснабжения, в сфере водоснабжения и водоотведения не переданы указанному муниципальному образованию в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

⁹⁷ Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения: постановление Правительства РФ № 368 от 24 апреля 2014 г.

⁹⁸ О концессионных соглашениях: Федеральный закон № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г.

После вступления в силу этих изменений Челябинское УФАС России стало реже отказывать в согласовании изменений существенных условий концессионных соглашений, так как они стали подготавливаться более качественно.

Так, например, в 2020 году Челябинским УФАС России было принято пять решений о согласовании изменений условий концессионного соглашения в части изменения значений долгосрочного параметра регулирования деятельности концессионера, а именно нормативного уровня прибыли.

При этом тарифный орган руководствуется правилами регулирования тарифов и требует от регулируемой организации наличие предварительного согласования антимонопольного органа на изменение условий концессионного соглашения и только после этого утверждает тариф.

Вместе с тем Челябинское УФАС России руководствуется правилами внесения изменений в концессионные соглашения⁹⁹, в которых указано, что согласование изменений условий концессионного соглашения осуществляется при установлении регулируемых цен с применением долгосрочных параметров регулирования, которые не соответствуют параметрам, предусмотренным концессионным соглашением.

Таким образом, возникает некоторая неопределенность в последовательности действий в такой ситуации. Данный вопрос решен Челябинским УФАС России исходя из трактовки норм законодательства в совокупности, а именно: основ ценообразования в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения¹⁰⁰, правил внесения изменений в концессионные соглашения¹⁰¹, а также на основании разъяснений Федеральной антимонопольной службы¹⁰² следующим образом.

В случае, если стороны концессионного соглашения договорились об изменении долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера и эти значения были предварительно согласованы органом регулирования в порядке, установленном правилами регулирования тарифов, антимонопольный орган при обращении с заявлением о внесении изменений в концессионное соглашение любой из сторон концессионного соглашения проводит согласование таких изменений, а тарифный орган после этого устанавливает долгосрочные тарифы с применением новых значений долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера.

Вместе с тем такое решение носит точечный характер и не устраняет проблемы комплексно. Системному решению проблем должна способствовать разработанная

⁹⁹ Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения: постановление Правительства РФ № 368 от 24 апреля 2014 г.

¹⁰⁰ О ценообразовании в сфере теплоснабжения: постановление Правительства РФ № 1075 от 22 октября 2012 г.

¹⁰¹ Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения: постановление Правительства РФ № 368 от 24 апреля 2014 г.

¹⁰² Разъяснения Федеральной антимонопольной службы: письмо № ВК/48632/18 от 28 июня 2018 г.

Правительством РФ концепция долгосрочного тарифного регулирования, в рамках которой в настоящее время подготовлен проект постановления Правительства РФ с целью стимулирования инвестиций через гарантии их возврата за счет введения процедуры и определения регламента «долгосрочного» согласования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги. Концепция должна позволит повысить качество жилищно-коммунальных услуг и увеличить инвестиции в сферу ЖКХ.

Литература

1. О концессионных соглашениях: Федеральный закон № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г.
2. О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения: постановление Правительства РФ № 406 от 13 мая 2013 г.
3. О ценообразовании в сфере теплоснабжения: постановление Правительства РФ № 1075 от 22 октября 2012 г.
4. Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения: постановление Правительства РФ № 368 от 24 апреля 2014 г.
5. Разъяснения Федеральной антимонопольной службы: письмо № ВК/48632/18 от 28 июня 2018 г.

*Сапрыкина К.А.,
начальник отдела по особо важным делам
Управления Федеральной антимонопольной службы
по Ленинградской области
г. Санкт-Петербург, Россия*

Концессионные соглашения как инструмент преодоления входных барьеров на регулируемые рынки

В настоящей статье рассматривается возможность развития конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства и обеспечения притока инвестиций путем заключения концессионных соглашений.

Ключевые слова: концессионные соглашения, концессия, ЖКХ, конкуренция.

*Saprykina K.A.,
Head of Division, Department
of the Federal Antimonopoly Service of the Leningrad Region
St. Petersburg, Russia*

Concession agreements as a tool to overcome entry barriers on regulated markets

In this article the authors consider the possibility of developing competition in the field of housing and communal services and ensuring the flow of investment by means of the conclusion of concession agreements.

Keywords: concession agreements, concession, housing and utilities, competition

Одной из основ экономики Ленинградской области является энергетическая отрасль. Стратегической целью, стоящей перед энергетической отраслью нашего региона, является подбор решений по развитию электроэнергетики, исходя из имеющейся ресурсной базы.

Организация совместной деятельности заинтересованных субъектов развития энергетических систем как при помощи законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, так и при планировании совместной деятельности по реализации региональной программы развития электроэнергетики способствует повышению уровня жизни населения и привлечению инвестиций в муниципальные образования.

Анализ рынка оказания услуг теплоснабжения на территории Ленинградской области показал, что в 2019 году 68 процентов представителей данного рынка являлись организациями коммерческих форм собственности. При этом появление новых

участников рынка за последние два года большая часть респондентов связывает с реорганизацией муниципальных и иных организаций с государственным участием.

Особенностью энергетической отрасли является прочная связь осуществляемых видов деятельности и существующей инфраструктуры. Кроме того, в отношении части сегментов указанной отрасли осуществляется государственное тарифное регулирование, что также сказывается на специфике ведения бизнеса.

Снижение административных барьеров для малого и среднего бизнеса в сфере ЖКХ, а также создание определенных экономических гарантий со стороны государства, может способствовать повышению конкуренции, что, несомненно, влечет стабилизацию динамики цен на жилищно-коммунальные услуги.

Одним из эффективных способов взаимодействия органов публичной власти с представителями бизнеса является государственно-частное партнерство, которое, несмотря на длительную историю существования, до сих пор вызывает активную дискуссию среди теоретиков юридической науки и правоприменителей.

Согласно Федеральному закону № 224-ФЗ, государственно-частное партнерство понимается как любое соглашение, оформленное между публичным органом и лицом, заинтересованным в консолидации капитала в отношении объектов, находящихся в ограниченном обороте.

Для публично-правовой структуры в рамках реализации ГЧП возможно достижение таких целей, как:

- уменьшение финансовой нагрузки на бюджет субъекта РФ;
- решение проблем инфраструктуры, объектов электроэнергетики, жилищно-коммунальных систем и др.;
- переход объекта соглашения в государственную собственность;
- повышение инвестиционной привлекательности субъекта РФ.

Для хозяйствующего субъекта к существенным преимуществам концессионного соглашения относится доступ к исключительным правам государства. В общих чертах, реализация ГЧП является долговременным инвестиционным проектом под гарантии органа государственной власти.

Источниками финансирования проектов в рамках ГЧП являются либо заемные, либо собственные средства.

Имущество, переданное по концессионному соглашению или созданное в процессе его реализации, остается в собственности концедента, что является гарантией реализации общественных интересов органами власти. Существенным преимуществом концессионного соглашения перед иными видами гражданско-правовых договоров является запрет на изменение целевого назначения объекта такого соглашения.

Большой вопрос вызывает форма финансирования, полностью покрывающая расходы концессионера.

Определение платы концедента предусмотрено только по проектам в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения. По таким проектам размер платы концедента определяется как объем расходов, финансируемых за счет средств кон-

цедента, на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения (ч. 19 ст. 39 Закона о концессиях).

Так, Федеральная антимонопольная служба в Решении от 31.01.2017 № Т-7/17 пришла к выводу, что заключение концессионного соглашения на условиях полного финансирования публичным партнером-концедентом, исполняемых мероприятий, по всем критериям соответствует закупке товаров, работ, услуг для государственных нужд и должно осуществляться в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе.

Указанное решение было предметом судебного обжалования, в рамках которого Девятый арбитражный апелляционный суд признал допустимость платы концедента и иных форм финансирования по Закону о концессиях в полном размере.

Помимо вопроса о бюджетном финансировании исполнения мероприятий в рамках концессионных соглашений ряд трудностей возникает при привлечении в качестве концессионера общественных организаций.

Анализ существующих концессионных соглашений показывает, что при участии в концессионном соглашении на стороне концессионера наиболее оптимальным, с точки зрения осуществления правового регулирования, будет создать юридическое лицо. В то же время, осуществление некоторых видов деятельности невозможно без привлечения некоммерческих организаций.

Так, к примеру 17.03.2017 для создания центра медицинской реабилитации по адресу: Ленинградская область, Гатчинский муниципальный район, г. Коммунар, ул. Строителей, д. 3, и последующей его эксплуатации концессионером, Правительством Ленинградской области заключено концессионное соглашение с Обществом с ограниченной ответственностью «Специальная проектная компания «XXI век» (далее – ООО «СПК «XXI век»). Учредителем ООО «СПК «XXI век» согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц является Автономная некоммерческая организация «Медицинский центр «Двадцать первый век».

При этом, исходя из особенности концессионного соглашения, потенциальному концессионеру были бы предоставлены государственные гарантии, являющиеся значительным преимуществом при осуществлении такого рода проектов, снижающие рискованные факторы.

Таким образом, заключение концессионных соглашений способствует повышению степени положительного взаимодействия государства и коммерческих инвесторов, однако требует особого внимания со стороны как правоприменителей, так и деятелей в законотворческой сфере.

Литература

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2020) от 13

июня 2015 г. / КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/ (дата обращения: 08.04.2021).

2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2020) от 13 июля 2015 г. / КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/ (дата обращения: 08.04.2021).

3. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 3 мая 2018 г. по делу № А40-93716/2017 // Гарант [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/41943394/> (дата обращения: 11.12.2019).

4. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 12 декабря 2017 г. по делу № А40-93716/17 // Гарант [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/62274047/> (дата обращения: 11.12.2019).

5. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 14.09.2017 по делу № А40-93716/17 // Суд. и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Xb80aHJMr1YQ/> (дата обращения: 14.12.2019).

6. Решение Федеральной антимонопольной службы № Т-7/17 от 7 февраля 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/documents/511658#:~:text=РЕШЕНИЕ%20№%20Т-7%2F17.%20по%20результатам,принятия%20решения%3A%2031.01.2017%20г.%20Москва>

*Липина О.О.,
заместитель руководителя управления –
начальник отдела антимонопольного законодательства
и рекламы Хакасского УФАС России,
ассистент кафедры гражданского права
и процесса ФГБОУ ВО «ХГУ им. Н.Ф. Катанова»
г. Абакан, Россия*

Проведение проверок хозяйствующих субъектов в период пандемии: опыт Хакасии

В период пандемии новой коронавирусной инфекции антимонопольный орган столкнулся с трудностями проведения внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов. Статья посвящена преодолению этой проблемы при помощи слаженной работы антимонопольного и правоохранительного органов (на примере Республики Хакасия).

Ключевые слова: антимонопольный орган, внеплановая проверка, хозяйствующий субъект, пандемия, правоохранительные органы.

*Lipina O.O.,
Deputy Head of the Department –
Head of the Department of Antimonopoly Legislation
and Advertising of the Khakass Federal Antimonopoly Service of Russia,
Assistant of the Department of Civil Law
and Procedure of the N. F. Katanov
Moscow State University, Abakan, Russia*

Conducting inspections of economic entities during the pandemic: the experience of Khakassia

During the pandemic of a new coronavirus infection, the antimonopoly authority faced difficulties in conducting unscheduled on-site inspections of economic entities. The article is devoted to overcoming this problem with the help of well-coordinated work of the antimonopoly and law enforcement agencies (on the example of the Republic of Khakassia).

Keywords: antimonopoly authority, unscheduled inspection, business entity, pandemic, law enforcement agencies.

Пандемия коронавируса COVID-19 повлияла на все страны мира, в том числе и на Россию. Данный период вызвал кризис экономической сферы и сферы здравоохранения в нашей стране. Стоит отметить, что влияние пандемии на экономику

требует быстрых и решительных действий правительства. Это связано с тем, что государство намерено в кратчайшие сроки нормализовать состояние экономики в стране и обеспечить ее дальнейшее развитие.

Пандемия не обошла стороной и контрольно-надзорную деятельность, а именно проведение внеплановых проверок хозяйствующих субъектов.

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции опубликовано постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Постановление)¹⁰³, которым в 2020 году необходимо было руководствоваться антимонопольным органам при планировании и проведении внеплановых выездных проверок.

Следует отметить, что положения Постановления коснулись всех видов госконтроля (надзора) и муниципального контроля, предусмотренных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁰⁴, включая те, в отношении которых:

- не применяются нормы данного закона о порядке организации и проведения проверок (кроме налогового и валютного контроля);
- другими федеральными законами могут устанавливаться некоторые особенности организации и проведения проверок.

В отношении хозяйствующих субъектов, которые включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, в 2020 году могли проводиться только внеплановые проверки, которые назначаются:

- по фактам причинения вреда жизни, здоровью граждан или угрозы наступления таких последствий, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Эти проверки должны быть согласованы с прокуратурой;
- с целью убедиться, что исполнено ранее выданное предписание устранить нарушения, создающие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан. Данные проверки также требовалось согласовывать с прокуратурой;

¹⁰³ Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: постановление Правительства РФ № 438 от 3 апреля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 2292.

¹⁰⁴ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г. // Российская газета. – № 266. –2008.

– по поручению Президента, Правительства с указанием конкретного хозяйствующего субъекта и требованию прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в прокуратуру материалам и обращениям;

– по заявлениям хозяйствующих субъектов о предоставлении правового статуса, специального разрешения на право заниматься отдельными видами деятельности или на осуществление других юридически значимых действий;

– по ходатайствам лицензиатов о проведении лицензирующими органами внеплановых выездных проверок на предмет того, исполнены ли досрочно предписания таких органов;

– с целью убедиться, что исполнено ранее выданное предписание, исполнение которого возобновляет ранее приостановленное действие лицензии, аккредитации или иного разрешения;

– по основанию получения органами госконтроля информации о том, что есть признаки нарушения законодательства о государственной тайне;

– с целью определить, исполнено ли ранее выданное предписание. Речь идет о случае, если в орган госконтроля (надзора) или муниципального контроля поступило ходатайство от хозяйствующего субъекта о проведении такой проверки.

В отношении хозяйствующих субъектов, не включенных в упомянутый реестр, было разрешено проводить все указанные выше внеплановые проверки. Также были допустимы плановые проверки лиц, деятельность и (или) используемые производственные объекты которых относятся к категории высокого или чрезвычайно высокого риска. Исключение – проверки при госконтроле качества и безопасности медицинской деятельности.

Таким образом, по общему правилу согласно Постановлению проведение проверочных мероприятий возможно в исключительных случаях, таких как причинение вреда жизни и здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций, поручение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также в целях предоставления правового статуса, специального разрешения (лицензии).

В силу части 4 статьи 25.1 Закона о защите конкуренции¹⁰⁵ основаниями для проведения внеплановой проверки являются, в том числе сообщения и заявления физических лиц, юридических лиц, сообщения средств массовой информации, указывающие на признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Учитывая, что в адрес Хакасского УФАС России поступило заявление хозяйствующего субъекта о признаках нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции в действиях органа государственной власти и хозяйствующего субъекта-застройщика, к слову субъекта малого предпринимательства, проведение внеплано-

¹⁰⁵ О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.

вых выездных проверок было необходимо в целях сбора и анализа необходимых доказательств.

Однако любые попытки антимонопольного органа согласовать проведение внеплановых проверок хозяйствующего субъекта (до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства) с просьбой выдать требование прокурора о проведении таких проверок не увенчались успехом со ссылкой на отсутствие оснований, прямо поименованных в указанном Постановлении.

Следовательно, до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства при наличии оснований для проведения проверок в рамках Закона о защите конкуренции проведение внеплановой выездной проверки в отношении хозяйствующего субъекта было невозможно.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в период пандемии у антимонопольного органа были «связаны руки», поскольку действовал запрет на проведение проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Вместе с тем указанный запрет не распространялся на проведение оперативно-розыскных мероприятий правоохранительными органами.

В большинстве случаев инициатива привлечения сотрудников антимонопольного органа исходит от правоохранителей ввиду уже собранных последними материалов на должностных лиц в ходе доследственных проверок. Не всегда проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в действиях которых усматриваются признаки нарушения антимонопольного законодательства, вызывают интерес у правоохранительных органов.

Участвуя в качестве специалистов в оперативно-розыскном мероприятии – обследований территорий проверяемого лица (хозяйствующего субъекта), антимонопольному органу удалось собрать неопровержимые доказательства заключения антиконкурентного соглашения, чего нельзя было сделать иным способом.

Другим немаловажным вопросом остается вопрос отнесения результатов оперативно-розыскной деятельности к доказательствам в понимании Закона о защите конкуренции.

Как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 23.06.2015¹⁰⁶, результаты оперативно-розыскных мероприятий являются не доказательствами, а лишь сведениями об источниках тех фактов, которые, будучи полученными с соблюдением требований Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», могут стать доказательствами только после закрепления их надлежащим процессуальным путем, а именно на основе соответствующих норм уголовно-процессуального закона.

¹⁰⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гусака Александра Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 части первой статьи 6, статьей 7 и пунктом 1 части первой статьи 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: определение Конституционного Суда РФ № 1507-О от 23 июня 2015 г.

Вместе с тем, указанные положения разъясняют порядок использования результатов оперативно-розыскных мероприятий в рамках уголовного процесса. Антимонопольный орган при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства руководствуется нормами Закона о защите конкуренции.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 45.1 Закона о защите конкуренции под доказательствами по делу о нарушении антимонопольного законодательства понимаются сведения о фактах, которые получены в установленном настоящим Федеральным законом порядке и на основании которых комиссия устанавливает наличие либо отсутствие нарушения антимонопольного законодательства, обоснованность доводов лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для полного и всестороннего рассмотрения дела.

В качестве доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства допускаются письменные доказательства и вещественные доказательства, пояснения лиц, участвующих в деле, пояснения лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, заключения экспертов, аудио- и видеозаписи, иные документы и материалы (часть 3 статьи 45.1 Закона о защите конкуренции)¹⁰⁷.

Письменными доказательствами по делу о нарушении антимонопольного законодательства являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения дела, акты, договоры, справки, переписка, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, изготовления копий электронных носителей информации либо иным позволяющим установить достоверность документа способом. К письменным доказательствам также относятся результаты анализа состояния конкуренции, проведенного в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом (часть 4 статьи 45.1 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, в силу положений статьи 45.1 Закона о защите конкуренции материалы и сведения, полученные от правоохранительных органов, могут являться доказательствами для решения вопроса о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Получение антимонопольным органом материалов оперативно-розыскной деятельности и использование содержащихся в них сведений в ходе рассмотрения заявления о нарушении антимонопольного законодательства не противоречит закону, в связи с чем такие доказательства правомерно могут быть использованы антимонопольным органом.

¹⁰⁷ О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.

Как указано в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 № 3159/14 по делу № А05-15514/2012¹⁰⁸, в силу части 4 статьи 69 АПК РФ одним из оснований, освобождающих от доказывания, является вступивший в законную силу приговор суда по уголовному делу, который обязателен для арбитражного суда по вопросам о том, имели ли место определённые действия и совершены ли они определенным лицом.

Вместе с тем другие доказательства, полученные в уголовно-процессуальном порядке, могут быть использованы в арбитражном процессе для установления наличия или отсутствия обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, при условии их относимости и допустимости (часть 1 статьи 64, статьи 67 и 68 АПК РФ).

При этом получение антимонопольным органом в ходе рассмотрения заявления о нарушении антимонопольного законодательства материалов из ФСБ России, МВД России и использование содержащихся в них сведений не противоречит закону, учитывая налаженное взаимодействие между антимонопольным и правоохранительными органами.

Однако вышеизложенное не свидетельствует о том, что антимонопольный орган должен ограничиваться только собранными материалами оперативно-розыскной деятельности.

Также целесообразным было бы внесение изменений в Закон об оперативно-розыскной деятельности в части установления в период запрета на проведение плановых и внеплановых проверок хозяйствующих субъектов права сотрудников антимонопольного органа в инициативном порядке участвовать в оперативно-розыскных мероприятиях (в том числе обследовании территории) в качестве специалистов. Такие изменения будут способствовать качественному сбору доказательств по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

Литература

1. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: постановление Правительства РФ № 438 от 3 апреля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 2292.

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г. // Российская газета. – № 266. – 2008.

¹⁰⁸ Постановление Президиума ВАС РФ от 24.06.2014 N 3159/14 по делу № А05-15514/2012 // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 11.

3. О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.

4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гусака Александра Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 8 части первой статьи 6, статьей 7 и пунктом 1 части первой статьи 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: определение Конституционного Суда РФ № 1507-О от 23 июня 2015 г.

5. Постановление Президиума ВАС РФ от 24.06.2014 № 3159/14 по делу № А05-15514/2012 // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 11.

*Тарасова Ю.Г.,
начальник отдела контроля торгов и органов власти
Челябинского УФАС России
г. Челябинск, Россия*

Реформа унитарных предприятий. Первые результаты ее реализации на территории Челябинской области

Данная статья посвящена вопросам реформирования государственных и муниципальных унитарных предприятий, первым возникшим проблемам его реализации, а также первым результатам.

Ключевые слова. Антимонопольный орган, антимонопольное законодательство, унитарные предприятия, реформа, план мероприятий.

*Tarasova J.G.,
Head of the Administrative and Financial Department
of the Federal Antimonopoly Service for the Chelyabinsk Region
Chelyabinsk, Russia*

Reform of unitary enterprises. The first results of its implementation in the Chelyabinsk region

This article is devoted to the issues of reforming state and municipal unitary enterprises, the first problems of its implementation, as well as the first results.

Keywords. Antimonopoly authority, antimonopoly legislation, unitary enterprises, reform, action plan.

В соответствии с подпунктом **а** пункта 3 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618¹⁰⁹, одним из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции, в том числе является сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках.

По состоянию на 01.01.2019 по данным ЕГРЮЛ в Российской Федерации зарегистрировано 16867 унитарных предприятий, что на 49 % больше, чем на

¹⁰⁹ Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: указ Президента Российской Федерации № 618 от 21 декабря 2017 г. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/documents/561689> (дата обращения: 06.05.2021).

01.01.2013. При этом более трети унитарных предприятий осуществляет деятельность в сферах с развитой конкуренцией, соответственно, препятствуют развитию конкуренции.

Особенности организационно-правовой формы и закрепления имущества показали неэффективность унитарных предприятий для экономики страны.

Унитарные предприятия являются пережитком устаревших методов хозяйствования, которые не подходят для современных реалий. Можно смело сказать, что унитарные предприятия не соответствуют требованиям современного этапа развития рынка.

Причинами неэффективности унитарных предприятий служит и физическое и моральное старение основных фондов, недостаток средств для их обновления и развития производства; неконкурентоспособность выпускаемой продукции, монополизация отраслей экономики, неэффективное управление государственной или муниципальной собственности.

Ежегодно антимонопольная служба выявляет многочисленные факты ухода заказчиков от применения норм ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» путем передачи бюджетных средств в форме субсидий подведомственным унитарным предприятиям для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на конкурентных рынках (например, работы по строительству, закупка лекарственных средств и медицинских изделий).

Во исполнение реализации Национального плана 27 декабря 2019 года принят Закон № 485-ФЗ¹¹⁰, который положил начало реформе унитарных предприятий и ввел общий запрет создания и осуществления деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках, а также чёткий перечень исключений из этого правила. Государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до вступления в силу этого закона и осуществляющие деятельность на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, подлежат ликвидации или реорганизации в срок до 01 января 2025 года. Если учредитель в добровольном порядке не принял решение о ликвидации или реорганизации унитарных предприятий, такая ликвидация по истечении переходного периода происходит по иску антимонопольного органа, заявленному в арбитражный суд соответствующего субъекта Российской Федерации.

Анализ введенных норм позволяет выделить два основных направления реформирования деятельности унитарных предприятий: первый связан с созданием унитарных предприятий, второй – с ограничением их деятельности на конкурентных рынках.

¹¹⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»: Федеральный закон № 485-ФЗ от 27 декабря 2019 г. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

В настоящее время ведутся дискуссии как в целом относительно проводимой реформы, так и о возникающих проблемах, и возможном ее результате для экономики страны.

В данной статье дан анализ первым возникшим проблемам реализации реформы унитарных предприятий на опыте Челябинской области, а также первым ее результатам.

В целях реализации положений Закона № 485-ФЗ Федеральной антимонопольной службой органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления при методическом содействии территориальных органов ФАС России предложено разработать план мероприятий субъекта Российской Федерации на период до 01 января 2025 года по реформированию унитарных предприятий (далее – план мероприятий).

Во исполнение указанного поручения Челябинским УФАС России организовано регулярное взаимодействие с органами власти Челябинской области и органами местного самоуправления, в том числе осуществлялось методическое и консультативное содействие в части проводимой реформы.

Результатом сложной и объемной совместной работы Министерством имущества Челябинской области подготовлен и утвержден план мероприятий, руководителем Челябинского УФАС России указанный план согласован.

Так, согласно информации, отраженной в Плане, на территории Челябинской области функционируют 253 унитарных предприятия, 6 из них являются государственными; в отношении 105 предприятий принято решение об их ликвидации, 90 предприятий подлежат реорганизации и в отношении 58 предприятий принято решение об их сохранении.

В целях осуществления антимонопольного контроля за созданием в Челябинской области унитарных предприятий Челябинским УФАС России установлено взаимодействие с Управлением Федеральной налоговой службы по Челябинской области, в рамках которого налоговым органом ежеквартально направляется информация о регистрации вновь созданных унитарных предприятий, а также об изменении видов деятельности действующих унитарных предприятий.

При этом анализ проведенной работы, положений плана мероприятий на первые годы, отсутствие в плане детального анализа необходимых затрат на проводимую реформу позволяет прийти к выводу о неготовности органов местного самоуправления в ближайшее время осуществлять мероприятия по реорганизации и ликвидации унитарных предприятий, а также о желании сохранить унитарные предприятия, не относящиеся к исключениям.

Действующее законодательство предусматривает возможность сохранения и создания унитарных предприятий только в установленных законом случаях, в том числе, к примеру, в целях осуществления деятельности в сферах естественных монополий.

Статья 4 Закона о естественных монополиях¹¹¹ устанавливает закрытый перечень сфер деятельности субъектов естественных монополий, такие, к примеру, как услуги по передаче тепловой энергии; транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; железнодорожные перевозки; услуги по передаче электрической энергии; услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах; услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи; водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных системы, систем коммунальной инфраструктуры;

Для отнесения хозяйствующего субъекта к субъектам естественной монополии необходимо наличие двух основных критериев: наличие у унитарного предприятия во владении на праве хозяйственного ведения объектов имущества, используемого для осуществления регулируемой деятельности в сфере естественных монополий, а также фактическое осуществление им регулируемой деятельности (разъяснения ФАС России от 06.07.2018 № АЦ/51469/18), что также подтверждается судебной практикой (постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.01.2020 № Ф08-13010/2019 по делу № А53-14214/2019).

Вместе с тем при согласовании плана мероприятий, а также при подготовке заключений о соответствии создания унитарных предприятий антимонопольным органом установлено, что органы местного самоуправления относят к деятельности естественной монополии деятельность на конкурентных рынках (в сфере ЖКХ, деятельности по управлению МКД, ритуальных услуг и других).

Кроме того, в устав создаваемых предприятий, а также в действующих предприятий-субъектов естественных монополий включаются иные виды деятельности, не относящиеся к сферам деятельности субъектов естественных монополий, а также не подпадающие под иные исключения, установленные частью 1 статьи 35.1 Закона о защите конкуренции¹¹².

К примеру, производство тепловой энергии, производство общестроительных работ, производство электромонтажных работ, производство санитарно-технических работ, производство отделочных работ; производство столярных и плотничных работ; производство прочих отделочных и завершающих работ, управление эксплуатацией жилого фонда; управление эксплуатацией нежилого фонда и т. д.

Следует отметить, что не допускается деятельность унитарных предприятий на товарных рынках Российской Федерации, находящихся в состоянии конкуренции, если выручка унитарного предприятия от такой деятельности превышает десять процентов совокупной выручки унитарного предприятия за последний календарный год.

¹¹¹ О естественных монополиях: Федеральный закон № 147-ФЗ от 17 августа 1995 г. // Собрание законодательства РФ. – 1995 – № 34 – Ст. 3426.

¹¹² О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.

Таким образом, если предприятие осуществляет виды деятельности, относящиеся как к естественной монополии, так и деятельность на товарных рынках, находящихся в состоянии конкуренции, к примеру, деятельность по производству (генерации) тепловой энергии и по передаче тепловой энергии, то также действует правило «десяти процентов», то есть выручка от деятельности на конкурентных рынках не должна превышать 10 процентов совокупной выручки унитарного предприятия за последний календарный год.

Также в уставы включаются виды деятельности с общими формулировками: предоставление прочих услуг, аналогичная деятельность, предоставление прочих персональных услуг.

За период 2020–2021 г. Челябинским УФАС России подготовлено 5 заключений о соответствии создания унитарных предприятий в части осуществления видов деятельности, относящихся к сфере деятельности естественных монополий, а в части не относящейся к таким видам деятельности органам местного самоуправления.

Кроме того, в настоящее время в адрес Челябинского УФАС России поступают обращения Министерства имущества Челябинской области о даче согласия на внесение изменений в план мероприятий Челябинской области по реформированию унитарных предприятий, а именно о сохранении ряда предприятий, осуществляющих деятельность на конкурентных рынках, к примеру, по управлению эксплуатацией жилого фонда (Агаповский муниципальный район, Аргаяшский муниципальный район, Нагайбакский муниципальный район, Саткинский муниципальный район), производство пара и горячей воды котельными (Агаповский муниципальный район), производство электромонтажных работ (Ашинский муниципальный район).

Действительно, органы исполнительной власти и местного самоуправления вправе вносить изменения в утвержденный план, поскольку он является динамичным документом, в который возможно внесение изменений с целью эффективного исполнения требований действующего законодательства и который подлежит проработке на протяжении всего времени его исполнения. Вместе с тем антимонопольный орган обращает внимание, что вносимые изменения в отношении способа реорганизации муниципальных унитарных предприятий должны осуществляться с учетом требований действующего законодательства, основных видов деятельности предприятий, а также факта наличия (отсутствия) конкуренции на определенных рынках.

В случае выявления Челябинским УФАС России факта осуществления деятельности унитарными предприятиями с нарушением требований действующего законодательства будут приняты меры антимонопольного реагирования.

Практика принятия антимонопольных мер реагирования уже начала складываться.

Первое предупреждение на территории РФ выдано Администрации города Сунжа (Ингушетия) о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства и ликвидации МУП.

Администрация города создала унитарное предприятие. Виды деятельности, которые согласно выписке из ЕГРЮЛ планировало осуществлять предприятие, не входят в перечень установленных законом исключений. При этом администрация не воспользовалась правом, установленным Законом о защите конкуренции и не направила запрос о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия антимонопольному законодательству в адрес Ингушского УФАС России.

Интересным представляется также следующий опыт выдачи предупреждения ФАС России.

Антимонопольным органом установлено, что Администрации города Кирова отказалась от заключения концессионного соглашения и исключила возможность проведения конкурсных процедур.

АО «Кировские коммунальные системы» (АО «ККС») с 2004 по 2019 год на основании долгосрочных договоров аренды оказывало в городе услуги водоснабжения и водоотведения.

Компания обращалась к муниципалитету с инициативой трансформировать договоры аренды в концессионное соглашение, на что был получен отказ.

ФАС увидела в этом признаки нарушения антимонопольного законодательства и выдала муниципальным властям предупреждение, которое те пытались обжаловать в суде. Вступившим в законную силу решением арбитражного суда подтверждена законность и обоснованность выданного ФАС России предупреждения.

По мнению ФАС России, администрация г. Кирова совершала действия, направленные на создание преимуществ МУП «Водоканал»: присоединила к унитарному предприятию еще две организации, пресекала инициативы частного инвестора модернизировать объекты в рамках инвестиционной программы и концессионного соглашения, определила в качестве гарантирующей организации МУП «Водоканал», исключила возможность проведения конкурентных процедур.

Вместе с тем может случиться и обратная ситуация. Когда создание унитарного предприятия вызвано необходимостью в целях обеспечения интересов населения ввиду отсутствия иных хозяйствующих субъектов на определенном товарном рынке. Примером может служить отсутствие конкуренции на рынке управления многоквартирными домами в границах одного муниципального образования. В таких случаях возможность создания и сохранения унитарных предприятий сохраняется.

В заключение хотелось бы отметить, что благодаря принимаемым мерам по снижению государственного участия в экономике, в том числе в рамках реализации Национального плана по развитию конкуренции, мы уже видим первые результаты, так, к началу 2020 года количество унитарных предприятий снизилось и составило 13 801 предприятие.

Реализация Закона позволит снизить негативное влияние на конкуренцию унитарных предприятий на конкурентных рынках, повысить эффективность и прозрачность использования государственного и муниципального имущества.

Таким образом, реформа унитарных предприятий направлена на их преобразование в полноценные субъекты рыночного оборота, обеспечение прозрачности их деятельности, повышение эффективности управления государственным имуществом, создание действенной системы мотивации менеджмента предприятия на достижение максимального экономического результата.

При этом законодателем не случайно закреплен значительный срок (1.01.2025) для переходного периода проводимой реформы унитарных предприятий. Это позволит решать по ходу возникающие проблемы, и вносить изменения в действующие планы мероприятий.

*Мартынюк Н.И.,
начальник административно-финансового отдела
Управления Федеральной антимонопольной
службы по Челябинской области
г. Челябинск, Россия*

Практика Челябинского УФАС России по содействию внедрению антимонопольного комплаенса хозяйствующими субъектами, органами власти и органами местного самоуправления

В статье рассматриваются особенности мер поддержки при внедрении хозяйствующими субъектами, органами власти и органами местного самоуправления Челябинской области системы мер по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: антимонопольный комплаенс, антимонопольное законодательство, Национальный план развития конкуренции, хозяйствующие субъекты, органы власти, органы местного самоуправления.

*Martynyuk N.I.,
Head of the Administrative and Financial Department
of the Federal Antimonopoly Service for the Chelyabinsk Region
Chelyabinsk, Russia*

The practice of the Chelyabinsk Federal Antimonopoly Service of Russia on promoting the Implementation of Antimonopoly Compliance by Economic entities, authorities and local self-government bodies

The article discusses the features of support measures when implementing a system of measures to prevent violations of antimonopoly legislation by economic entities, authorities and local self-government bodies of the Chelyabinsk region

Keywords: antimonopoly compliance, antimonopoly legislation, national competition development plan, economic entities, authorities, local self-government bodies.

Практика разработки и внедрения системы правовых и организационных мер по предупреждению нарушений действующего законодательства появилась в крупных иностранных корпорациях и была вызвана запросом сокращения таких нарушений.

В российском правовом ландшафте, до недавнего времени отличавшимся большим количеством нарушений антимонопольного законодательства не только хозяйствующими субъектами, но и органами государственной власти и органами местно-

го самоуправления, большое значение приобретают меры, направленные на профилактику нарушений законодательства как в бизнес-сфере, так и органами власти и местного самоуправления.

Этим объясняется включение в Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы следующего положения: «В целях реализации основных направлений государственной политики по развитию конкуренции Правительству Российской Федерации... принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности федеральных органов исполнительной власти»¹¹³. В качестве основополагающего принципа государственной политики по развитию конкуренции также указано стимулирование хозяйствующих субъектов, в том числе занимающих доминирующее положение на товарных рынках, внедряющих систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства. Согласно письму Федеральной антимонопольной службы от 25 февраля 2019 года № СП/13794/19 «О разъяснении вопросов, связанных с внедрением органами исполнительной власти субъектов РФ антимонопольного комплаенса», стимулом для органов местного самоуправления должно являться совершенствование государственной политики по развитию конкуренции¹¹⁴.

Президент РФ 1 марта 2020 года подписал Закон об антимонопольном комплаенсе – изменения в № 135-ФЗ «Закон о защите конкуренции». Статья 4 Закона о защите конкуренции дополнена новой нормой, раскрывающей понятие «системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» – совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных внутренним актом (внутренними актами) хозяйствующего субъекта либо другого лица из числа лиц, входящих в одну группу лиц с этим хозяйствующим субъектом, если такой внутренний акт (внутренние акты) распространяется на этого хозяйствующего субъекта, и направленных на соблюдение им требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения¹¹⁵.

Инициатива антимонопольной службы по законодательному закреплению основных положений антимонопольного комплаенса для предпринимательства корреспондируется со стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года. Также новыми положе-

¹¹³ Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: Указ Президента Российской Федерации №618 от 21 декабря 2017 г. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/documents/561689> (дата обращения: 01.09.2021).

¹¹⁴ О разъяснении вопросов, связанных с внедрением ОИВ субъектов РФ антимонопольного комплаенса: письмо Федеральной антимонопольной службы № СП/13794/19 от 25 февраля 2019 г. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72084922/#ixzz6u5T7FDBc> (дата обращения: 01.09.2021).

¹¹⁵ О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // Собрание Законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.

ниями предусмотрена возможность согласования хозяйствующими субъектами внутреннего акта об антимонопольном комплаенсе в Центральном аппарате Федеральной антимонопольной службы.

При этом на данный момент антимонопольными органами на международной арене не выработан единый подход к тому, как лучше всего поддерживать (или даже поощрять) бизнес, действительно стремящийся к соблюдению антимонопольных требований¹¹⁶. Так, например, в национальном праве некоторых европейских стран (Великобритания, Франция, Италия) предусмотрена возможность снижения административной ответственности при функционировании в компании антимонопольного комплаенса.

При этом в российском конкурентном праве также существуют стимулы для хозяйствующих субъектов, эффективно реализующих внутреннюю антимонопольную политику. Так, Правительством РФ принято постановление, определяющее критерии категорий рисков при осуществлении государственного контроля. Постановление прописывает, что деятельность хозяйствующих субъектов со средним и умеренным рисками может быть заменена на деятельность с умеренным и низким рисками при наличии двух критериев. Хозяйствующий субъект за последние три года не должен привлекаться к административной ответственности по фактам нарушения антимонопольного законодательства, а также иметь функционирующую не менее одного года комплаенс-систему.

В разъяснениях от 02.07.2021 № 20 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства», утвержденных Президиумом ФАС России в качестве стимулов для организации хозяйствующим субъектом антимонопольного комплаенса определены:

- снижение рисков нарушения антимонопольного законодательства и, как следствие, риска наступления негативных для хозяйствующего субъекта последствий;
- увеличение длительности периодов между проведением ФАС России плановых проверок хозяйствующих субъектов с трех до пяти лет или непроведение ФАС России таких проверок в отношении хозяйствующего субъекта;
- самостоятельное выявление нарушения антимонопольного законодательства хозяйствующим субъектом позволяет ему добровольно заявить в ФАС России о заключении им соглашения (об осуществлении согласованных действий), недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством, что является основанием для освобождения хозяйствующего субъекта от административной ответственности или для наложения административного штрафа в минимальном размере за

¹¹⁶ Практические меры по соблюдению антимонопольного законодательства для малых и средних предприятий и крупных компаний // Комиссия ИСС по Конкуренции. – 2014. – Режим доступа: <http://www.iccbooks.ru/upload/iblock/9fc/9fc52916a12f5bb7f2007d529c659f3e.pdf> (дата обращения: 01.09.2021).

совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1 – 4, 6 и 7 статьи 14.32 КоАП РФ¹¹⁷.

Необходимо также отметить, что разработанным ФАС России законопроектом предлагалось внести изменения в КоАП РФ относительно снижения административной ответственности в случае установления нарушений антимонопольного законодательства при наличии у хозяйствующего субъекта действующего антимонопольного комплаенса. Указанное предложение стало дискуссионным вопросом для экспертного сообщества. В настоящее время данные предложения не нашли законодательного отражения.

Кроме того, в июле 2021 года в публичном пространстве появилась информация о выдаче ФАС России хозяйствующим субъектам, согласовавшим в службе свои акты по антимонопольному комплаенсу, специальных сертификатов для защиты компаний от обвинения в злоупотреблении доминированием или сговоре. Однако ведомство опровергло эту информацию, указав, что если такие внутренние акты содержат все обязательные элементы, предусмотренные частью 2 статьи 9.1 Закона о защите конкуренции, и представленные документы не содержат противоречащих антимонопольному законодательству положений, ФАС России дает заключение об их соответствии требованиям антимонопольного законодательства... Иные действия организации, которые осуществляются за рамками согласованных правил антимонопольного комплаенса или в нарушение этих правил, будут рассматриваться антимонопольным органом на соответствие антимонопольному законодательству в установленном Законом о защите конкуренции порядке.

Первыми субъектами, внедрившими в свою деятельность систему мер по предупреждению антимонопольных нарушений, как и в зарубежных государствах, стали крупные хозяйствующие субъекты.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области до законодательного закрепления понятия «система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» и в период распространения внедрения антимонопольного комплаенса крупными хозяйствующими субъектами, проанализировало сферы с наиболее часто совершаемыми нарушениями законодательства, контроль за соблюдением которого осуществляет ведомство. Челябинское УФАС России обратилось в адрес хозяйствующих субъектов Челябинской области, занимающих доминирующее положение на товарных рынках, с предложением о взаимодействии по созданию и реализации антимонопольного комплаенса. Ведомство осуществило масштабное информирование бизнес-сообщества о преимуществах системы мер предупреждения нарушений, а также разъяснительную работу с хозяйствующими субъектами с высокими антимонопольными рисками.

¹¹⁷ О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства: разъяснение ФАС России № 20 от 2 июля 2021 г. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390550/ (дата обращения 01.09.2021).

ОАО «МРСК Урала», субъект естественной монополии в Уральском регионе и на тот момент гарантирующий поставщик электроэнергии в Челябинской области, заинтересовалось предложением антимонопольного органа.

Отметим, что компания на протяжении нескольких предыдущих лет систематически нарушала законодательство на рынке подключения к электрическим сетям. В качестве одной из причин несоблюдения требований законодательства компания указывала на неудовлетворительный уровень знаний сотрудников в сфере применения антимонопольного законодательства и правил технологического присоединения к сетям электрической энергии.

Также в середине 2018 года ОАО «МРСК Урала» «Челябэнерго» «подхватило» функции передачи и продажи электроэнергии, что только увеличило количество аргументов в пользу необходимости внедрения комплаенса, поскольку прежний хозяйствующий субъект регулярно нарушал законодательство, контроль за соблюдением которого осуществляет антимонопольная служба.

В 2018 году ОАО «МРСК Урала» совместно с управлением начали работу над вопросом по внедрению антимонопольного комплаенса, направленного на минимизацию рисков нарушений антимонопольного законодательства и правил техприсоединения.

В результате указанного взаимодействия Челябинского УФАС России и компании, совместного изучения практики применения комплаенса хозяйствующими субъектами ОАО «МРСК Урала» в середине 2018 года приняло антимонопольную политику по соблюдению антимонопольного законодательства.

Антимонопольная программа была принята во всех регионах, где находилась компания: в филиале ОАО «МРСК Урала» «Челябэнерго» (Челябинская область), «Пермэнерго» (Пермский край) и в «Свердловэнерго» (Свердловская область).

Разработанная ОАО «МРСК Урала» комплаенс-система включает:

- выявление и последующую актуализацию характерных для его деятельности антимонопольных рисков и потенциально уязвимых бизнес-процессов;
- наделение ответственного подразделения обязанностью управления антимонопольными рисками;
- внедрение внутренних механизмов и процедур по ликвидации и минимизации рисков;
- проведение обучающих мероприятий для сотрудников по повышению антимонопольных знаний;
- информирование об основных правилах и запретах в сфере антимонопольного законодательства и правил техприсоединения к электрическим сетям;
- формирование внутренней заинтересованности и личной ответственности сотрудников в соблюдении антимонопольного законодательства;
- обеспечение осведомленности сотрудников об ответственности за нарушения действующего законодательства и существующих механизмах его соблюдения;

– информирование о правилах публичного поведения руководителей и сотрудников, в том числе при ведении переговоров, в целях соблюдения принципов добросовестной конкуренции;

– возможность поощрения сотрудников за надлежащее выполнение должностных обязанностей и вклад в развитие антимонопольного комплаенса.

После внедрения ОАО «МРСК Урала» комплаенс-системы количество вынесенных постановлений о наложении штрафов с 2018 года к 2020 году уменьшилось на 20%.

Кроме того, Челябинским УФАС России в целях содействия внедрению органами власти и органами местного самоуправления Челябинской области системы мер по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства запущен специальный проект «Интерактивная площадка для органов власти и органов местного самоуправления», направленный на оказание правовой поддержки при внедрении антимонопольного комплаенса. Указанная площадка содержит различные профилактические мероприятия с возможностью интерактивного взаимодействия. Проект включает следующие блоки: онлайн-общение: мессенджер-чат в Viber и skype-конференции (еженедельные видеомосты); разъяснительные материалы «как делать нельзя?»; видеообучение; карта рисков нарушений антимонопольного законодательства; ответы на часто задаваемые вопросы по внедрению антимонопольного комплаенса; анкетирование сотрудников, отвечающих за реализацию антимонопольного комплаенса; календарь проконкурентных мероприятий Челябинского УФАС России по разъяснению проблемных вопросов законодательства, направленных на стимулирование проконкурентного поведения органов власти и органов местного самоуправления.

При реализации данного проекта Челябинское УФАС России установило постоянный диалог с ассоциацией «Совет муниципальных образований Челябинской области» для распространения информации о функционировании интерактивной площадки и мероприятиях по предупреждению нарушений среди органов местного самоуправления. Удобные средства коммуникации с сотрудниками Челябинского УФАС России, наглядность и доступность информации, постоянное обновление площадки с учетом поступающих запросов, комплекс консультационных и обучающих мероприятий делает ее значимым звеном при оказании содействия внедрению антимонопольного комплаенса и эффективным инструментом предупреждения нарушений.

В Челябинской области все органы исполнительной власти приняли акты о внедрении системы антимонопольного комплаенса. Органы местного самоуправления при отсутствии регламентированных сроков внедрения такой системы также почти все организовали систему антимонопольного комплаенса. Комплекс мер стимулирования и правовой поддержки внес существенную роль в достижение ключевого показателя по снижению нарушений. В 2020 году Челябинским УФАС России выявлено 35 нарушений антимонопольного законодательства органами исполнитель-

ной власти Челябинской области и органами местного самоуправления. С 2017 года количество нарушений антимонопольного законодательства снизилось в 3,6 раза – со 125 до 35.

Литература

1. О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // Собрание Законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.
2. Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: Указ Президента Российской Федерации №618 от 21 декабря 2017 г. – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/documents/561689> (дата обращения: 01.09.2021).
3. Методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства: Распоряжение Правительства Российской Федерации № 2258-р от 18 октября 2018 г. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71984212/> (дата обращения: 01.09.2021).
4. О разъяснении вопросов, связанных с внедрением ОИВ субъектов РФ антимонопольного комплаенса: письмо Федеральной антимонопольной службы № СП/13794/19 от 25 февраля 2019 г. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72084922/#ixzz6u5T7FDBc> (дата обращения: 01.09.2021).
5. Практические меры по соблюдению антимонопольного законодательства для малых и средних предприятий и крупных компаний // Комиссия ИСС по Конкуренции. 2014. URL: <http://www.iccbooks.ru/upload/iblock/9fc/9fc52916a12f5bb7f2007d529c659f3e.pdf> (дата обращения: 01.09.2021).

*Покинъ-Соха А.А.,
ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов
власти Управления Федеральной антимонопольной службы по
Челябинской области,
г. Челябинск, Россия*

Практика и проблемы прекращения действия свидетельств об осуществлении регулярных перевозок

Антимонопольные органы нередко сталкиваются с вопросом незаконности прекращения действия свидетельства об осуществлении регулярных перевозок по муниципальному маршруту (далее – Свидетельство). Цель данной статьи – обобщить практику Челябинского УФАС России в целях возможного недопущения воспрепятствования осуществления деятельности хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность по регулярным перевозкам, путем незаконного прекращения органами власти действия Свидетельства.

Ключевые слова: Свидетельство, муниципальный маршрут, антимонопольный орган, документ планирования.

*Pokin-Sokha A.A.
leading specialist-expert of the Department of control
of trades and authorities Management of the Federalthe antimonopoly service for
Chelyabinsk region,
Chelyabinsk, Russia*

Practice and problems of termination of certificates of regular transportation

Antimonopoly authorities often face the question of the illegality of the termination of the certificate of regular transportation on the municipal route (hereinafter-the Certificate). The purpose of this article is to summarize the practice of the Chelyabinsk Federal Antimonopoly Service of Russia in order to prevent possible obstruction of the activities of economic entities engaged in regular transportation activities by illegally terminating the Certificate by the authorities.

Keywords: Certificate, municipal route, antimonopoly authority, planning document.

Право осуществления перевозок по нерегулируемым тарифам подтверждается Свидетельством.

Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом (далее – регулярные перевозки) регулируются Федеральным законом от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажи-

ров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 220-ФЗ).

Прежде всего хотелось бы отметить, что положениями Закона № 220-ФЗ предусмотрен механизм защиты прав и интересов лиц, осуществляющих регулярные перевозки до вступления в силу Закона № 220-ФЗ.

Так, законодателем предусмотрено приоритетное право перевозчиков, осуществляющих свою деятельность на законных основаниях после официального опубликования Закона № 220-ФЗ (а именно 14.07.2015), подтверждаемую договорами, разрешениями, паспортами маршрутов регулярных перевозок нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, на получение карт маршрутов и соответственно Свидетельств.

Особенности переходного периода при введении в действие Закона № 220-ФЗ, том числе особенности выдачи карт маршрута и Свидетельств установлены статьей 39 Закона № 220-ФЗ.

Указанной статьей регламентирован поэтапный порядок предоставления права осуществления регулярных перевозок лицам, осуществляющим регулярные перевозки до 14.07.2015 на законных основаниях.

Так, до 09.04.2016 перевозчикам, осуществляющим регулярные перевозки по маршрутам регулярных перевозок до 14.07.2015 на законных основаниях, должны быть выданы карты данных маршрутов¹¹⁸.

Далее уполномоченные органы власти выдают владельцам временных карт Свидетельство и новые карты данного маршрута. Указанные документы выдаются на срок не менее чем пять лет и начинают действовать по истечении срока, на который были выданы временные карты маршрута.

В силу части 5.1 Закона № 220-ФЗ действие Свидетельств и карт соответствующего маршрута продлевается в том же порядке, который предусмотрен для Свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карт маршрута регулярных перевозок, выданных по результатам открытого конкурса. По окончании срока действия Свидетельств, выданных в порядке, предусмотренном частью 5 названной статьи, свидетельства об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок и карт данного маршрута их действие продлевается на неограниченный срок.

Вместе с тем зачастую на практике встречаются случаи досрочного прекращения органами власти отношений в сфере регулярных перевозок с действующими

¹¹⁸ Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 220-ФЗ от 13 июля 2015 г. // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. 1). – Ст. 4346.

перевозчиками по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством.

Рассмотрим более подробно некоторые из них.

1. Прекращение действия свидетельства об осуществлении регулярных перевозок ранее установленного срока, а также незаконность отказа уполномоченного органа в продлении срока действия Свидетельств.

Так, в Челябинское УФАС России поступили обращения индивидуальных предпринимателей на действия Администрации Копейского городского округа (далее – Администрация), выразившиеся в воспрепятствовании осуществления их деятельности, путем прекращения Администрацией действия Свидетельств.

Антимонопольным органом установлено, что Администрацией в 2014 году проведен конкурс на право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа по 30 маршрутам.

На данный конкурс подана единственная заявка МУП «КПА».

По результатам проведения Конкурса 24.06.2014 между Администрацией и МУП «КПА» заключен договор об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа сроком действия до 31.12.2018.

Данным договором установлено, что по согласованию с организатором торгов МУП «КПА» вправе заключать с третьими лицами договоры на осуществление перевозок пассажиров и багажа.

Между МУП «КПА» и индивидуальными предпринимателями ежегодно заключались договоры об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа.

14.07.2016 Администрацией в соответствии с частью 3 статьи 39 Закона № 220-ФЗ на основании заключенных ранее договоров об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа индивидуальным предпринимателям выданы карты маршрута по 30 муниципальным маршрутам, сроком действия до 31.12.2018.

Далее на основании части 4 статьи 39 Закона № 220-ФЗ Администрацией 01.01.2019 индивидуальным предпринимателям выданы Свидетельства об осуществлении регулярных перевозок по 30 муниципальным маршрутам сроком действия до 14.07.2020.

Вместе с тем, в силу части 5 статьи 39 Закона № 220-ФЗ, указанные в части 4 названной статьи Свидетельство и новые карты маршрута регулярных перевозок выдаются на срок не менее чем пять лет и начинают действовать по истечении срока, на который юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю были выданы карты маршрута регулярных перевозок, предусмотренные частью 3 названной статьи.

Администрацией в нарушение части 5 статьи 39 Закона № 220-ФЗ от 01.01.2019 индивидуальным предпринимателям выданы Свидетельства на срок до 14.07.2020, тогда как Администрации надлежало выдать указанные Свидетельства на срок до 31.12.2023.

В обоснование правомерности прекращения действия Свидетельств Администрацией указано о незаконности установления в договоре от 24.06.2014 возможности заключения МУП «КПА» договоров с иными лицами, а также, ввиду того, что только Администрация, являясь публичным органом власти, наделена исключительными полномочиями о предоставлении права на обслуживание маршрутов пассажирских перевозок третьим лицам, посредством проведения конкурса.

Однако Челябинским УФАС России отмечено, что положениями Закона № 220-ФЗ¹¹⁹) напротив не предусмотрено заключение договоров об осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок на дату официального опубликования Закона № 220-ФЗ (а именно 14.07.2015) исключительно с органом местного самоуправления.

В рассматриваемом случае договоры об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа заключены индивидуальными предпринимателями с МУП «КПА», что также не противоречит действующему законодательству.

Соответственно в силу части 3 статьи 39 Закона № 220-ФЗ уполномоченный орган обязан выдать индивидуальным предпринимателям карты маршрута, ввиду наличия действующих на момент опубликования Закона № 220-ФЗ договоров об осуществлении регулярных перевозок, что и было осуществлено Администрацией.

Более того, возможность заключения с третьими лицами договоров на осуществление перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории города Копейска установлена непосредственно Администрацией.

Администрацией также указано, что организация регулярных перевозок возложена на орган местного самоуправления.

Вместе с тем Челябинским УФАС России при рассмотрении заявления указано, что понятие «организация регулярных перевозок» не тождественно «осуществлению регулярных перевозок».

В связи с этим создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа в силу пункта 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Фе-

¹¹⁹ Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 220-ФЗ от 13 июля 2015 г. // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. 1). – Ст. 4346.

дерации» является исключительной прерогативой органа местного самоуправления городского округа.

Тогда как, осуществление регулярных перевозок законодательно возложено на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, участников договора простого товарищества, что и было реализовано на территории города Копейска.

Челябинским УФАС России по результатам рассмотрения заявления индивидуальных предпринимателей выдано Администрации предупреждение¹²⁰ о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в том числе путем принятия решения о выдаче Свидетельств об осуществлении регулярных перевозок индивидуальным предпринимателям в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 39 Закона № 220-ФЗ.

Таким образом, действия уполномоченных органов, выразившихся как в выдаче Свидетельств на срок действия ранее, чем 5 лет, а также в отказе продления действия Свидетельств, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 39 Закона № 220-ФЗ расцениваются антимонопольным органом, как противоречащие части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктам 2, 8 названной нормы, поскольку приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке услуг по регулярным внутригородским и пригородным перевозкам пассажиров автобусным транспортом, в том числе к созданию дискриминационных условий, посредством воспрепятствования индивидуальным предпринимателям осуществления деятельности по регулярным перевозкам.

2. Недопустимость отмены маршрута как основания прекращения действия Свидетельства.

Частью 1 статьи 12 Закона № 220-ФЗ указано, что порядок установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок (в том числе порядок рассмотрения заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, участников договора простого товарищества об установлении, изменении либо отмене данных маршрутов, а также основания для отказа в установлении либо изменении данных маршрутов, основания для отмены данных маршрутов) устанавливается с учетом положений названного Федерального закона муниципальными нормативными правовыми актами.

Исходя из анализа муниципальных правовых актов на территории Челябинской области, регламентирующих порядок отмены муниципальных маршрутов, органы местного самоуправления устанавливают следующие основания для отмены маршрутов:

– отсутствие стабильных пассажиропотоков, данные о которых получены при обследованиях в порядке, предусмотренном правовым актом органа местного самоуправления;

¹²⁰ Предупреждение Челябинского УФАС России от 31 июля 2020 г. № 10-07/20. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/43a23cb2-2f9b-4594-83fd-feb17227fd33/>.

– снос жилых зон и массивов, изменения в улично-дорожной сети и градостроительной ситуации; ликвидация крупных промышленных предприятий, предприятий торговли, медицинских учреждений, спортивных объектов, баз отдыха и иных мест массового пребывания людей, социально значимых объектов;

– принятие документа планирования регулярных перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, предусматривающего отмену данного маршрута;

– оптимизация маршрутной сети, под которой понимается комплекс мероприятий, осуществляемый на основании обследования пассажиропотоков и их характеристик, направленный на улучшение показателя маршрутного коэффициента (коэффициент дублирования в маршрутной сети) маршрутной сети;

– наступление обстоятельства, предусмотренного частью 7 статьи 24 Закона № 220-ФЗ при условии, что уполномоченным органом не принято решение о повторном проведении открытого конкурса на право осуществления перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок;

– отсутствие объектов транспортной инфраструктуры на участке маршрута, ненадлежащее состояние улично-дорожной сети требованиям безопасности дорожного движения при перевозке пассажиров и багажа.

Так, Челябинским УФАС России установлено, что Администрацией города Копейска 16.12.2019 в адрес индивидуальных предпринимателей направлены уведомления о прекращении действия маршрутов с 15.07.2020.

Вместе с тем документ планирования регулярных перевозок на территории Копейского городского округа на 2020–2024 годы утвержден Постановлением Администрации лишь 27.02.2020.

Соответственно на дату направления индивидуальным предпринимателям уведомлений о прекращении действия маршрутов – 16.12.2019, у Администрации не имелось оснований, установленных муниципальным правовым актом, регламентирующим отмену данных маршрутов.

Челябинским УФАС России Администрации выдано предупреждение о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в том числе путем исключения соответствующих пунктов документа планирования регулярных перевозок на территории Копейского городского округа на 2020–2024 годы, предполагающих неправомерную отмену муниципальных маршрутов.

Необходимо отметить, что отмена муниципального маршрута действительно относится к полномочиям органов местного самоуправления, являющихся уполномоченными органами на осуществление функций по организации регулярных перевозок.

Однако на практике антимонопольный орган сталкивается с положением, когда органы местного самоуправления ссылаются на единственное основание для отмены маршрута и как следствие основания для прекращения Свидетельства – указание данной отмены в документе планирования.

Хотелось бы отметить, что факт принятия документа планирования сам по себе не может являться достаточным основанием для отмены маршрута без учета, хотя бы одного основания для отмены, установленных муниципальными правовыми актами.

При этом данный вывод Челябинского УФАС России поддержан судом апелляционной инстанции¹²¹.

Кроме того, статьей 29 Закона № 220-ФЗ предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для прекращения действия Свидетельства.

Тогда как прекращение действия Свидетельства ввиду отмены муниципального маршрута частью 1 статьи 29 Закона № 220-ФЗ не предусмотрено.

Отмена маршрутов зачастую не направлена на явное намерение изменения маршрутной сети, а лишь служит поводом для прекращения действия Свидетельств, выданных перевозчикам.

Поскольку законодателем предоставлено право на установление оснований для отмены маршрутов исключительно уполномоченным на организацию регулярных перевозок в субъекте РФ или муниципальным органам, указанное приводит к злоупотреблению соответствующими органами власти полномочий по организации регулярных перевозок, путем установления оснований изменения или отмены маршрутов.

Важно отметить, что отмена муниципальных маршрутов не должна быть направлена на прекращение действия Свидетельства и не должна быть сопряжена с целью органов власти устранить перевозчика с рынка оказания услуг по регулярным перевозкам.

Действия органов местного самоуправления по отмене маршрутов должны быть основаны на действительном отсутствии потребности в данном маршруте по объективным причинам, например, его неактуальности.

Отсутствие четкого понимания о том, какие основания для отмены уполномоченному органу необходимо установить в правовых актах, регламентирующих основания для изменения и отмены маршрутов, приводит к непоследовательному установлению таких оснований и их хаотичному применению.

Так, Минтранс России 30.06.2020 утверждены Методические рекомендации по разработке Документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным и межмуниципальным маршрутам автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (далее – Методические рекомендации).

Методическими рекомендациями установлено примерное содержание документа планирования, которое должно включать в себя, в том числе обосновывающую частью.

¹²¹ Картотека арбитражных дел. Дело № А76-42249/2020. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru>

Обосновывающая часть документа планирования охватывает различный спектр оснований установления, изменения или отмены маршрутов, к числу которых относятся:

- генеральные планы или схемы территориального планирования поселений, городских округов, документы, их обосновывающие, данные, полученные при их разработке;

- программы комплексного развития транспортной инфраструктуры, документы, их обосновывающие, данные, полученные при их разработке;

- отраслевые схемы и программы развития отдельных видов транспорта, документы, их обосновывающие, данные, полученные при их разработке;

- комплексные схемы организации дорожного движения, планы организации дорожного движения, документы, их обосновывающие, данные, полученные при их разработке.

Однако практика Челябинского УФАС России показывает, что документы планирования различных муниципальных образований Челябинской области по своей сути определяют только лишь календарный период отмены и изменения маршрутов и не содержат обосновывающую часть таких изменений.

Рекомендательный характер содержания документа планирования не приводит к его обязательному исполнению, что приводит к тому, что документ планирования является самостоятельным основанием для отмены маршрута без учета иных объективных оснований.

Правовой пробел отсутствия в действующем законодательстве поименованных оснований для отмены маршрутов приводит к созданию неопределенности и своего рода «лазейки» уполномоченного органа в рамках правового поля устранить с рынка перевозчиков, путем беспрепятственной отмены маршрута, основанием для отмены которого является только лишь документ планирования.

Методическими рекомендациями определено, что документ планирования – это документ, содержащий перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок пассажиров и багажа, включая обоснование необходимости их проведения, сроки выполнения, сведения об ответственных исполнителях и объемах необходимых ресурсов, включая финансовые.

Таким образом, в документе планирования должны быть отражены мероприятия по развитию регулярных перевозок, включая период, на который запланированы данные мероприятия, в том числе по отмене маршрутов, а также обоснования данных мероприятий.

Тогда как недопустимо использовать документ планирования как единственное основание для отмены маршрута, поскольку документ планирования должен лишь отражать намерение уполномоченного органа изменить регулярные перевозки, в том числе отмена маршрутов, с публичным указанием такого периода и обоснования таких изменений.

В этой связи внесение изменений в действующее законодательство, путем установления четких оснований для установления, изменения и отмены маршрута, не позволило бы уполномоченным органам принимать решения об отмене маршрута и, как следствие, о прекращении действия Свидетельства исключительно на основании документа планирования и способствовало бы предотвращению ограничения конкуренции на рынке регулярных перевозок, а также не влекло к устранению с рынка перевозчиков, осуществляющих свою деятельность на законных основаниях.

Литература

1. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон № 220-ФЗ от 13 июля 2015 г. // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. 1). – Ст. 4346.

2. Предупреждение Челябинского УФАС России № 10-07/20 от 31 июля 2020 г. – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/to/chelyabinskoe-ufas-rossii/43a23cb2-2f9b-4594-83fd-feb17227fd33/>.

3. Картотека арбитражных дел. Дело № А76-42249/2020. – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru>.

*Лобанова О.А.,
заместитель руководителя Саратовского УФАС России
г. Саратов, Россия*

Особенности доказывания нарушения антимонопольного законодательства при дерегулировании цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения

В статье рассматриваются правовые основы и особенности доказывания нарушений антимонопольного законодательства при дерегулировании цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения на примерах из практики применения современного законодательства Саратовским УФАС России при разрешении данной категории дел.

Ключевые слова: дерегулирование цен (тарифов), антимонопольный контроль, экономическая целесообразность

*Lobanova O.A.,
Deputy Head of the Saratov Federal Antimonopoly
Service of Russia Saratov, Russia
Saratov, Russia*

Features of proving violations of antimonopoly legislation in the deregulation of prices (tariffs) for goods and services in the field of heat supply

In the article discussing the legal basis and features of proving violations of antimonopoly legislation in the deregulation of prices (tariffs) for goods and services in the field of heat supply using examples from the practice of applying modern legislation by the Saratov Federal Antimonopoly Service of Russia in resolving this category of cases.

Keywords: price (tariff) deregulation, antimonopoly control, economic feasibility

По общему правилу не требуется доказывать доминирующее положение хозяйствующего субъекта, оказывающего услуги по передаче тепловой энергии, входящие в сферу деятельности субъектов естественной монополии¹²². Вместе с тем с 2019 года услуги по теплоснабжению выведены из сферы государственного регули-

¹²² О естественных монополиях: Федеральный закон № 147-ФЗ (ред. от 11.06.2021) от 17 августа 1995 г.

рования, в каждом конкретном случае важно определить место нарушителя на конкретном рынке и доказать его злоупотребление на таком рынке.

Согласно позиции Верховного Суда РФ, изложенной в постановлении Пленума от 04.03.2021 N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»¹²³ (далее также – Пленум), исходя из положений части 1 статьи 1, части 1 статьи 2, пункта 10 статьи 4, статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции), обладание хозяйствующим субъектом доминирующим положением на товарном рынке не является объектом правового запрета: такой субъект свободен в осуществлении экономической деятельности и вправе конкурировать с иными хозяйствующими субъектами, действующими на том же рынке; выбирать контрагентов и предлагать экономически эффективные для него условия договора. Антимонопольным законодательством запрещается монополистическая деятельность – злоупотребление хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением.

Как отмечено Верховным Судом, по смыслу абзаца первой части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции во взаимосвязи с пунктами 3, 4 статьи 1 и абзацем вторым пункта 1 статьи 10 Гражданского кодекса злоупотреблением доминирующим положением признается поведение доминирующего на товарном рынке субъекта, если оно выражается, в том числе в форме причинения вреда иным участникам рынка (хозяйствующим субъектам-конкурентам и потребителям, гражданам-потребителям как отдельной категории участников рынка), включая извлечение необоснованной (монопольной) выгоды за их счет, иное подобное ущемление прав участников рынка. При возникновении спора антимонопольный орган обязан доказать, что поведение хозяйствующего субъекта является злоупотреблением, допущенным в одной из указанных форм.

В свою очередь, как следует из Пленума, хозяйствующий субъект вправе доказывать, что его поведение не образует злоупотребление доминирующим положением, поскольку имеет разумное оправдание.

Сложность доказывания нарушений такой категории дел связана с недостаточностью информации, используемой для подтверждения доводов заявителей о злоупотреблениях, а также для опровержения доводов ответчиков.

Процесс доказывания нарушений антимонопольного законодательства в сфере теплоснабжения разберем на примерах рассмотренных дел, где, в частности, анализировалась информация, которой антимонопольный орган располагает в связи с участием в работе коллегиального органа регионального органа регулирования.

Саратовским УФАС России в 2020 году были рассмотрены дела о нарушении теплоснабжающими организациями п.1 ч.1 ст.10 Закона «О защите конкуренции».

Частями 2.1 и 2.2 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2010 №190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Федеральный закон №190-ФЗ), а также пунктом 5 Основ це-

¹²³ О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства: постановление Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 4 марта 2021 г.

нообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 №1075 (далее – Основы ценообразования), установлены критерии и сроки дерегулирования цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения.

По смыслу указанных норм цены на тепловую энергию (мощность), а также цены на теплоноситель, поставляемые теплоснабжающими организациями потребителям, другим теплоснабжающим организациям, с 01.01.2019 определяются соглашением сторон договора теплоснабжения и (или) договора поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, за исключением тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, реализация которых необходима для оказания коммунальных услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению и приравненным к нему категориям потребителей.

Следовательно, с 01.01.2019 цены (тарифы) на тепловую энергию, поставляемую потребителям, не являющимся населением, не подлежат государственному регулированию и определяются соглашением сторон договора теплоснабжения¹²⁴.

Согласно разъяснениям ФАС России от 09.01.2018 № ИА/209/18, с момента окончания государственного регулирования ресурсоснабжающей организации антимонопольный орган начинает осуществлять антимонопольный контроль в отношении цен, установленных (применяемых) ресурсоснабжающими организациями для расчетов с потребителями в отношении товаров, цены на которые ранее подлежали регулированию¹²⁵.

Саратовским УФАС России в ходе рассмотрения дел было установлено, что МУП Советского муниципального района «Жилищно-Коммунальное хозяйство» (далее – МУП СМР «ЖКХ»), оказывая услуги теплоснабжения по нерегулируемым ценам, предложило заключить договоры теплоснабжения на 2019 год двум администрациям МО Советского муниципального района Саратовской области по цене 3888,40 руб./Гкал, что более чем на 75 % превышало установленный органом регулирования субъекта тариф для данной организации на данный период при оказании услуг по отоплению населению и приравненным к нему категориям потребителей (2219,71 руб./Гкал).

С такой стоимостью услуг муниципалитеты не согласились, обратились с заявлениями в антимонопольный орган, желая заключить договоры по цене, установленной органом регулирования для населения.

При этом МУП СМР «ЖКХ» не согласилось с протоколами органов местного самоуправления, ссылаясь на постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075, предусматривающее определение цены (тарифа) на товары и услуги в сфере теплоснабжения по соглашению сторон. Кроме того, указывало на

¹²⁴ О теплоснабжении: Федеральный закон № 190-ФЗ (ред. от 02.07.2021) от 27 июля 2010 г.

¹²⁵ О переходе на нерегулируемые договора теплоснабжения и (или) договора поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя: письмо Федеральной антимонопольной службы № ИА/209/18 от 9 января 2018 г.

то, что Заявителем не обоснована обязанность применения тарифа 2219,71 руб./Гкал и не подтверждена его экономическая целесообразность¹²⁶.

МУП СМР «ЖКХ» указывало как на то, что оно действительно является монополистом, в связи с чем заключает односторонние договоры присоединения, так и на то, что администрации были уведомлены через районную газету о повышении тарифа на 2019–2020 годы по теплоснабжению, но не приняли соответствующих мер по внесению изменений в бюджет.

С данными выводами Комиссия антимонопольного органа не согласилась и признала теплоснабжающую организацию нарушившей антимонопольное законодательство, основывая свое решение на собранных в ходе рассмотрения дела доказательствах, под которыми согласно ст. 45.1 Закона о защите конкуренции понимаются сведения о фактах, которые получены в установленном Законом о защите конкуренции порядке, а также иные обстоятельства, имеющие значение для полного и всестороннего рассмотрения дела (ч. 1). В качестве доказательств также допускаются письменные доказательства, пояснения лиц, участвующих в деле и лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, заключения экспертов, аудио- и видеозаписи, иные документы и материалы (ч. 3).

В ходе рассмотрения дел Комиссия запросила у теплоснабжающей организации расчет составляющих расходов, исходя из которых определен размер стоимости 1 Гкал – 3888,40 руб.

Администрацией Советского муниципального района Саратовской области, создавшей МУП, был предоставлен расчет ответчика, который включал в себя, например, операционные расходы на сумму 9191,3 тыс. руб., в том числе на приобретение сырья и материалов в размере 4179,6 тыс. рублей; оплату труда в размере 4273,1 тыс. руб.

Одним из доказательств, которое было исследовано антимонопольным органом, явилось Экспертное заключение регионального органа регулирования (Комитет государственного регулирования тарифов Саратовской области, КГРТ), поскольку организация осуществляла как регулируемые, так и нерегулируемые услуги теплоснабжения.

Комиссия исследовала сведения, содержащиеся в Экспертном заключении КГРТ по рассмотрению предложений МУП СМР «ЖКХ» об установлении тарифов на тепловую энергию на 2019–2023 годы (далее – Экспертное заключение), из которого следовало, что предприятие эксплуатирует 15 котельных, 8 из которых осуществляют реализацию тепловой энергии, в том числе для оказания коммунальных услуг населению, где цены подлежат регулированию, и 7 котельных, которые используются для оказания услуг по «договорным» ценам.

По 8 «регулируемым котельным» были указаны расходы на приобретение сырья и материалов в сумме 4793 тыс. руб., при этом затраты, заявленные в КГРТ на регу-

¹²⁶ Об основах ценообразования в сфере теплоснабжения: постановление Правительства РФ № 1075 (ред. от 05.09.2019) от 22 октября 2012 г

лирование по всем котельным (8453 тыс. руб.), были снижены КГРТ на 3659,6 тыс. руб. и составили 4793 тыс. руб.

Соответственно, обоснования указанных расходов по 7 нерегулируемым котельным в размере 4179,6 тыс. руб. отсутствовали.

Также Комиссия обратила внимание на объем полезного отпуска по регулируемым и нерегулируемым котельным, который был разным (40,5 тыс. Гкал и 5,8 тыс. Гкал соответственно). По котельным, которые население не обслуживают, меньше полезный отпуск, однако показанные расходы в сумме 4179,6 тыс. руб. сопоставимы учтенным КГРТ по восьми регулируемым котельным сумме 4793,37 тыс. руб.

Расходы на оплату работ и услуг производственного характера, выполняемых по договорам со сторонними организациями, заявлены в размере 643,6 тыс. руб. (по 8 регулируемым котельным – 1053 тыс. руб.).

При этом обоснование того, какие работы необходимо выполнить, в каком объеме, по каким договорам, отсутствовали.

По 7 нерегулируемым котельным указаны расходы на оплату труда в размере 4273,10 тыс. руб. В расчете численность работников котельной составляет 37 человек.

По расчету, произведенному на основании приказа Госстроя России от 22.03.1999 №65, численность по котельным определена в количестве 28,13 единиц с фондом оплаты труда в сумме 2804,75 тыс. руб. и отчислениями на социальные нужды в размере 847,03 тыс. руб.¹²⁷.

Предлагаемые расчеты МУП СМР «ЖКХ» составляли, соответственно, по фонду оплаты труда 4273,10 тыс. руб. и отчислениями на социальные нужды – 1290,48 тыс. руб. и не были обоснованы.

В соответствии с действующим законодательством, основанием для роста себестоимости тепловой энергии (тарифа) выше индексов роста цен (тарифов) согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации, может быть обоснованная реконструкция и (или) модернизация объектов теплоснабжения.

Указанные обстоятельства также являлись предметом исследования Комиссией, которая приняла во внимание сведения Администрацией Советского муниципального района Саратовского района, в соответствии с которой капитальный ремонт и модернизация котельных тепловых сетей, переданных договору хозяйственного ведения в МУП СМР «ЖКХ», в 2018–2019 году не проводились.

Доказательства наличия инвестиционной программы по реконструкции и (или) модернизации нерегулируемых объектов теплоснабжения отсутствовали.

Сведения о наличии такой программы теплоснабжающая организация должна разместить информацию в сети Интернет на основании требований стандарта рас-

¹²⁷ Об утверждении рекомендаций по нормированию труда работников энергетического хозяйства: приказ Госстроя России от № 65 от 22 марта 1999 г.

крытия информации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 570¹²⁸.

Запрошенная в ходе расследования комиссией Саратовского УФАС России информация об экономическом обосновании установления цены на тепловую энергию в размере 3888,40 руб. за 1 Гкал, ответчиком представлена не была.

Указанные обстоятельства позволили Комиссии сделать вывод о наличии нарушения п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции и выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Также Саратовским УФАС России были рассмотрены дела в отношении МУП «Лысогорские коммунальные системы» (далее также МУП «ЛКС»), обстоятельства по которому сводились к следующему.

Заявитель указывал, что с 01.01.2019 договором теплоснабжения с МУП «ЛКС» была установлена цена в размере 2135,71 руб./Гкал, ее рост к последнему регулируемому тарифу (2041,79 руб./Гкал. в 2018 году) составлял 4,6 %, что соответствовало индексу потребительских цен и инфляции. На 2020 год МУП «ЛКС» установлена цена в размере 2824,88 руб./Гкал, увеличение которой составило 38 %. Заявитель посчитал такую цену завышенной.

МУП «ЛКС» объясняло, что цена, установленная бывшим конкурсным управляющим предприятия на 2019 год в размере 2135,71 руб./Гкал, являлась экономически необоснованной, поскольку не включала в себя ежегодно растущие расходы, связанные с производством и реализацией тепловой энергии.

Представленная калькуляция расходов не подтвердила указанную информацию. Расходы на производство и передачу тепловой энергии в 2019 году по сравнению с 2018 годом снизились на 4,53 %, а в 2020 году – на 2,35%. В 2020 году величина таких расходов по сравнению с 2019 годом возросла всего на 2,28 %.

Также в ходе рассмотрения дела Комиссия не посчитала обоснованными расходы на обучение персонала, которые с 2018 года значительно возросли в 2020 году с 2,89 до 65 тыс. рублей, а в 2019 году такой показатель был нулевым. При этом количество производственных рабочих 22 котельных в 2018 году МУП «ЛКС» составило 73 человека; в 2019 году – на 11 % больше: 81 человек (включая ремонтный персонал – 16 человек).

Необоснованными Комиссия также посчитала расходы, связанные с потерями тепловой энергии, которые по калькуляции составили в 2018 году 6 %, в 2019 году – 6,07 %, в планах на 2020 год 6,17%. Увеличение потерь тепловой энергии в 2020 году по сравнению с 2019 годом составит 0,1 %.

Также отмечено снижение плана выработки тепловой энергии в 2020 году по сравнению с 2019 годом – 0,83 %; с 2018 годом на 8,50 %.

¹²⁸ О стандартах раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования: постановление Правительства РФ № 570 от 5 июля 2013 г.

В ходе рассмотрения дела представитель МУП «ЛКС» также пояснил, что МУП «ЛКС» имеет изношенное и старое оборудование в котельных (котлы), а трубы в зданиях, которые отапливаются МУП «ЛКС», нуждаются в замене. Вместе с тем по запросу Саратовского УФАС России документы, подтверждающие изношенность котлов, не были представлены. Дефектные ведомости и план мероприятий по подготовке котельных на 2019–2020 годы, представленные МУП «ЛКС», не содержали сведений о том, какие работы необходимо выполнить и в каком объеме.

В ходе рассмотрения дела также было проанализировано экспертное заключение КГРТ по рассмотрению предложений МУП «ЛКС» об установлении тарифов на тепловую энергию, принимаемых к расчету на долгосрочный период регулирования на 2019–2023 годы, где расходы на топливо снижены на 1901,9 тыс. руб. и составили 663,52 тыс. руб.

Указанный анализ позволил, по нашему мнению, МУП «ЛКС» признать необоснованным завышение нормативов по статье калькуляции «Топливо», где было указано, что стоимость газа для комплекса 22 котельные МУП «ЛКС» на 2020 год составляет 13220,2 тыс. руб.

Таким образом, необоснованное установление теплоснабжающей организацией цены на услуги по теплоснабжению в условиях дерегулирования является злоупотреблением, что запрещено ст. 10 Закона о защите конкуренции.

Выданные предписания Саратовского УФАС России были исполнены, заключены договоры по цене, согласованной с потребителями.

Таким образом, исполнение возложенной Законом о защите конкуренции обязанности по доказыванию запрещенных им злоупотреблений со стороны теплоснабжающих организаций, в случае оказания последними как регулируемой, так и не регулируемой деятельности, возможно путем использования доступной для административного органа информации, в частности, путем анализа:

– материалов, направляемых в антимонопольный орган к заседанию коллегиального органа, куда, в частности, входят проект решения об установлении тарифов и (или) их предельных уровней, расчеты и заключения экспертизы, а также пояснительная записка (п.6 Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов¹²⁹;

– общедоступных сведений, предусмотренных Стандартами раскрытия информации¹³⁰, поскольку раскрытию подлежат сведения о ценах (тарифах), об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности, включая структуру основных

¹²⁹ Об утверждении Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов: постановление Правительства РФ № 97 (ред. от 23.05.2020) от 21 февраля 2011 г.

¹³⁰ О стандартах раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования: постановление Правительства РФ № 570 от 5 июля 2013 г.

производственных затрат, об инвестиционных программах регулируемой организации и отчетах об их реализации.

Литература

1. О естественных монополиях: Федеральный закон № 147-ФЗ (ред. от 11.06.2021) от 17 августа 1995 г.
2. О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ (ред. от 02.07.2021) от 26 июля 2006 г.
3. О теплоснабжении: Федеральный закон № 190-ФЗ (ред. от 02.07.2021) от 27 июля 2010 г.
4. Об утверждении Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов: постановление Правительства РФ № 97 (ред. от 23.05.2020) от 21 февраля 2011 г.
5. Об основах ценообразования в сфере теплоснабжения: постановление Правительства РФ № 1075 (ред. от 05.09.2019) от 22 октября 2012 г.
6. О ценообразовании в сфере теплоснабжения: постановление Правительства РФ № 1075 (ред. от 05.09.2019) от 22 октября 2012 г.
7. О стандартах раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования: постановление Правительства РФ № 570 от 5 июля 2013 г.
8. О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 4 марта 2021 г.
9. Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке: Приказ ФАС России № 220 от 28 апреля 2010 г.
10. О переходе на нерегулируемые договора теплоснабжения и (или) договора поставки тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя: письмо Федеральной антимонопольной службы № ИА/209/18 от 9 января 2018 г.

*Коваленко Е.И.,
старший преподаватель кафедры ПКиЭП ЮУрГУ,
Челябинск, Россия*

О некоторых проблемах соблюдения антимонопольного законодательства при реализации проекта «Умный город»

В статье обращается внимание на несовершенства контрактной системы при реализации ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации «Умный город», также предлагается развивать муниципально-частное партнерство для достижения целей проекта. При этом делается вывод о необходимости усиления антимонопольного надзора за проведением закупок при реализации проекта и за заключением соглашений о партнерстве.

Ключевые слова: контрактная система, муниципально-частное партнерство, умный город, федеральный проект.

*Kovalenko E.I.,
Senior lecturer at the Department of Business,
Competition and Environmental Law
of the South Ural State University
(National Research University),
Chelyabinsk, Russia*

About some problems of compliance with antimonopoly legislation during realization of project «Smart city»

The article draws attention to imperfections of the contractual system in the implementation of the departmental project of the Ministry of Construction and Housing and Communal Economy of the Russian Federation “Smart City”, also proposes to develop municipal-Private partnership to achieve project objectives. It concludes that there is a need to strengthen competition oversight of procurement in project implementation and the conclusion of partnership agreements.

Keywords: contract system, municipal-private partnership, smart city, federal project.

В 2018–2020 годах началась масштабная работа по внедрению цифровых технологий в структуру управления городской средой. В частности, был утвержден федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3) и ведомственный проект Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации «Умный город» (При-

каз Минстроя России от 25.12.2020 № 866/пр «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства “Умный город”»).

Основной целью федерального проекта является создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов с учетом индекса качества городской среды. Цели построения и развития умных городов направлены на: создание безопасных, доступных и комфортных условий для жизни; формирование эффективной системы управления городским хозяйством; повышение конкурентоспособности российских городов на глобальном уровне. В нормативных актах подчеркивается, что использование цифровых инструментов для развития города влечет повышение уровня жизни, качества услуг и эффективность управления при обязательном удовлетворении потребностей настоящего и будущих поколений во всех актуальных аспектах жизни.

В концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» предусмотрено, что выстраивание логичной архитектуры умного города необходимо для того, чтобы в итоге сервис, который получает житель города, эффективно работал. Под архитектурой умного города понимается внедрение и настраивание инфраструктуры, с помощью которой он будет функционировать: базовая инфраструктура систем серверов и датчиков, алгоритмы и процессы работы, контроль работы по предоставлению услуги, наконец, внедрение удобного сервиса.

Реализация указанного проекта осуществляется пилотными городами, которые получают особую организационную и методологическую поддержку со стороны Минстроя России. В частности, Приказом Минстроя России от 24.04.2019 № 235/пр (ред. от 14.04.2020) «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» обозначен следующий закрытый перечень мероприятий, которые подлежат финансированию со стороны бюджета:

а) создание цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития;

б) энергоэффективное городское освещение, включая архитектурную и художественную подсветку зданий с использованием механизмов государственно-частного партнерства;

в) проведение инвентаризации общественных территорий с использованием цифровых приложений и формированием электронного паспорта общественных территорий;

г) созданию комплексных систем обеспечения и онлайн-мониторинга общественной безопасности, включая организацию постоянного видеонаблюдения с использованием систем видеоаналитики в общественных территориях и дворовых территориях, в том числе интегрированных в системы контроля и управления доступом в здания;

д) интеграции цифровых платформ вовлечения граждан в решение вопросов городского развития «Активный горожанин» с федеральной государственной информационной системой «Единый портал государственных и муниципальных услуг

(функций)» в целях передачи на единый портал сведений о сообщениях, обращениях граждан и юридических лиц о ходе и результатах рассмотрения таких сообщений, обращений;

е) создание системы автоматизированного контроля за работой коммунальной техники, предусмотренной базовыми и дополнительными требованиями к умным городам.

На основании приказа Минстроя России от 4.02.2019 г. № 80/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по цифровизации городского хозяйства «Умный город» и о порядке организации в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации отбора муниципальных образований в целях реализации пилотных проектов в рамках ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по цифровизации городского хозяйства «Умный город» Челябинск является 1-м из 83 городов-пилотов.

Пилотные города могут выбрать только два способа финансирования мероприятий по выполнению проекта. Во-первых, за счет собственных средств и государственных субсидий через контрактную систему. Во-вторых, за счет привлечения сторонних инвесторов посредством использования механизмов муниципально-частного партнерства. Второй способ выглядит наиболее перспективным, поскольку возникает возможность привлечь дополнительные внебюджетные средства.

Так, распоряжение Администрации города Челябинска от 30 декабря 2020 года № 13494 «Об утверждении муниципальной программы "Реализация пилотного проекта по цифровизации городского хозяйства города Челябинска "Умный город"» предусматривает, что всего на реализацию муниципальной программы будет затронуто 159 100 руб. из бюджета города и 330 000 руб. внебюджетных средств.

Любое использование бюджетных средств, любое взаимодействие с сторонними контрагентами должно осуществляться посредством проведения конкурсных процедур.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает, что соглашение о партнерстве заключается по итогам проведения конкурса на право заключения соглашения (п. 1 ст. 19). Однако п. 2 ст. 19 предусматривает случаи, когда конкурс не проводится (подача заявки единственным лицом либо отсутствие отклика на размещенный проект и т. д.).

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» также предусматривает, что контракт должен быть заключен по результатам проводимого конкурса (ст. 54). Но и тут имеется исключение в виде закупки у единственного поставщика (ст. 24).

В ст. 10 Закона о контрактной системе определен принцип стимулирования инноваций, заключающийся в том, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Данный принцип как никакой другой связан с реализацией мероприятий «Умный город».

Однако на практике к проведению конкурсов возникает множество вопросов. Так, в таблице приведен пример, когда юридическое лицо (АО «Цифровые платформы и решения умного города»), аффилированное с ГК «Росатом», является исполнителем в закупках с конечным потребителем системы «Умный город», и в то же время является заказчиком в прямых закупках у единственного поставщика, также аффилированного с ГК «Росатом». Это при том, что паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» определяет ГК «Росатом» как одного из участников федерального проекта.

Таблица

Номер аукциона / закупки	Заказчик	Исполнитель	Объект
№ 086960005 0520000023	Муниципальное казённое учреждение «Управление городского хозяйства Снежинского городского округа»	АО «Цифровые платформы и решения умного города» (дочерняя корпорация АО «Атомный энергопромышленный комплекс», которая входит в ГК «Росатом»)	Создание цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития, «Активный горожанин», предусмотренной базовыми и дополнительными требованиями к «умным» городам согласно стандарту «Умный город» (закупка дополнительных сервисов)
№ 32009853846 прямая закупка у единственного поставщика	АО «Цифровые платформы и решения умного города» (дочерняя корпорация АО «Атомный энергопромышленный комплекс», которая входит в ГК «Росатом»)	Акционерное общество «Русатом Инфраструктурные решения» (АО «РИР»)	поставка документации «Методология V 1.0 «Бережливый умный город LEAN SMART CITY»
№ 32009828513 прямая закупка у единственного поставщика	АО «Цифровые платформы и решения умного города» (дочерняя корпорация АО «Атомный энергопромышленный комплекс», которая входит в ГК «Росатом»)	Частное учреждение обеспечения развития международной региональной сети атомного энергопромышленного комплекса «Русатом – Международная Сеть»	Оказание комплекса услуг по сопровождению заключения контактов на зарубежном рынке по направлению «Умный город»

Полагаем, что подобные схемы проведения конкурсных процедур нарушают принцип открытости и прозрачности, а также принцип обеспечения конкуренции.

При проведении исследования была выявлена еще одна проблема – несоответствие федерального проекта и челябинской муниципальной программы. В Распоряжении Администрации города Челябинска от 30 декабря 2020 года № 13494 предусмотрены только 12 программных мероприятий. Неохваченными остались такие сферы, как ЖКХ, экология, безопасность и пр. Подобная ситуация приводит к появлению аналогичных проектов со стороны хозяйствующих субъектов. Например, группа компаний «Интерсвязь» разрабатывает целый комплекс мероприятий, позволяющих создать комфортную городскую среду, интегрирует высокоинтеллектуальные IT-системы, что значительно повышает IQ-уровень города. А ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)» разрабатывает систему экомониторинга.

Полагаем, что существующий механизм реализации ведомственного проекта «Умный город» нуждается в более детальной проработке на муниципальном уровне города Челябинска. В частности, необходимо обеспечить соответствие контрактной системы требованиям законодательства, в том числе принципам контрактной системы в сфере закупок, а также необходимо развивать муниципально-частное партнерство при условии соблюдения требований антимонопольного законодательства.

*Козлова А.А.,
руководитель Челябинского УФАС России,
профессор кафедры предпринимательского, конкурентного
и экологического права Южно-Уральского государственного университета
(национальный исследовательский университет)*

Практика и проблемы реализации предупредительного контроля антимонопольным органом

В статье поднимается вопрос о несовершенстве действующего законодательства о защите конкуренции в части наделения и реализации полномочий антимонопольным органом по выдаче предупреждений и предостережений. На взгляд автора, в Закон о защите конкуренции и законодательство о закупках требуется внесение изменений и дополнений.

Ключевые слова: предупреждение, полномочия антимонопольного органа, предоставление преимуществ, ограничение конкуренции, хозяйствующие субъекты.

*Kozlova A.A.,
head of Chelyabinsk OFAS Russia,
Professor of the Department of Business Competition
and Ecological law of National Research South Ural State University*

Practice and Problems of Implementation of Preventive Control by the Antimonopoly Authority

The article raises the question of the imperfection of the current legislation on the protection of competition in terms of the vesting and implementation of powers by the antimonopoly authority to issue warnings and warnings. In the author's opinion, the Law on the Protection of Competition and the procurement legislation require amendments and additions.

Keywords: prevention, powers of the antimonopoly authority, provision of advantages, restriction of competition, business entities.

Одной из основных задач органов государственной власти, особенно в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, является предупреждение нарушения действующего законодательства, что ведет к сокращению финансовых рисков для бизнеса. С 2012 года институт предупреждения внедрен в антимонопольное законодательство и активно применяется антимонопольными органами, в 2016 году этот институт расширился. Сегодня антимонопольные органы в большинстве случаев выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства выдают

предупреждения, и с уверенностью можно сказать, что ФАС – орган предупредительного контроля. Предусмотренные Законом о защите конкуренции предупреждения можно разбить на три вида:

- о прекращении действия \ бездействия, об отмене \ изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства;
- об устранении причин и условий, способствовавших нарушению антимонопольного законодательства;
- о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Первый вид предупреждений не вызвал проблем в правоприменительной практике, а вот при выдаче остальных видов есть и дискуссии, и проблемы.

Положительные стороны предупредительного контроля:

1. Бизнес и органы власти получили возможность оперативно устранять нарушения антимонопольного законодательства без длительных административных, судебных процедур и без штрафов, что способствует сокращению финансовой нагрузки, развитию конкуренции и повышению имиджа власти.
2. Хозсубъекты, чьи законные права и интересы нарушены, могут быстро их восстановить без долгих административных и судебных разбирательств;
3. Потребители, в том числе граждане, получили возможность оперативно защитить свои права и интересы в административном порядке и, как следствие, улучшить свое благосостояние.
4. Антимонопольные органы получили сокращение временных и трудовых затрат на выявление и пресечение нарушений антимонопольного законодательства ввиду возбуждения дела только после отказа от исполнения предупреждения.
5. Судебная система получила сокращение количества обжалуемых актов антимонопольных органов и рассматриваемых дел в судах.

Таким образом, предупредительный контроль способствует сокращению временных, ресурсных, финансовых затрат всех участников рыночных отношений, органов власти и антимонопольных органов на выявление и пресечение нарушений антимонопольного законодательства, восстановление прав заинтересованных лиц и публичных интересов.

Однако не всегда предупредительный контроль оправдан и эффективен, есть ряд проблем, возникающих у антимонопольных органов при выдаче предупреждения и предупредительного контроля в целом.

1. Отсутствие полномочий антимонопольного органа по выдаче предупреждений по прекращению злоупотреблений доминирующим положением в виде навязывания невыгодных условий (например, предупреждение исключить из договора пункты, навязывающие невыгодные условия договора) и отказа в заключении договора (например, предупреждение заключить договор), в связи с тем, что в таких случаях возможно выдать только предписание по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при наличии ходатайства лица, чьи законные права и интересы нарушены.

Представляется верным внести поправки в подпункт 3.2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции¹ и уточнить полномочия антимонопольного органа в части выдачи указанных предупреждений, перечислив их по аналогии с подпунктом «и» части пункта 2 части статьи 23 Закона о защите конкуренции.

2. Положительный эффект предупредительного контроля для бизнеса и конкуренции не достигается в связи с ограниченностью составов, по которым антимонопольный орган может выдать предупреждение за злоупотребление доминирующим положением. Однако практически все составы этого правонарушения, за исключением «ценовых» (монополюсво высокая цена и нарушение порядка ценообразования), позволяют антимонопольному органу быстро квалифицировать и собирать доказательства нарушения.

Напрашивается предложение о расширении перечня нарушений по статье 10 Закона о защите конкуренции (за исключением «ценовых» нарушений), при выявлении которых антимонопольный орган обязан выдать предупреждение.

3. Проблема исполнения предупреждений по возврату недвижимого имущества и земельных участков, переданных органами власти без проведения конкурентных процедур ввиду отказа судами органам власти в расторжении договора по причине отсутствия существенных оснований для его расторжения с указанием, что непроведение торгов не является таким основанием. Эта проблема неоднократно поднималась антимонопольными органами на различных конференциях. Выдача предупреждения о принятии мер по возврату имущества не решает проблему. Такие предупреждения следует отнести к предупреждениям о принятии мер по устранению последствий правонарушения.

Специфика выдачи предупреждений о возврате муниципального имущества (земельных участков) указывает на необходимость расторжения договоров.

В данном случае исполнение предупреждений происходит в два этапа:

- обращение органа местного самоуправления о необходимости расторжения договора к арендатору, который возражает против такого расторжения;
- в случае отказа арендатора – обращение органа местного самоуправления в суд с заявлением о расторжении договора.

При этом суд, отказывая в удовлетворении требований, указывает:

- на отсутствие существенных нарушений условий договора;
- факт непроведения торгов не является основанием для расторжения договора.

Прекращение нарушения и исполнение предупреждения становится возможным только в случае обращения органа власти или антимонопольного органа с заявлением в суд о признании сделки недействительной и применении последствий ее недействительности.

Например, в 2018–2019 году органы местного самоуправления (Карталинское городское поселение и Чесменский муниципальный район) с целью исполнения вы-

¹ О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3434.

данных Челябинским УФАС России предупреждений обратились в суд за расторжением договоров аренды земельных участков, заключенных без проведения торгов с хозяйствующими субъектами. По результатам рассмотрения заявлений в одном случае суд общей юрисдикции, в другом – арбитражный суд (А76-42240/2018) отказали в удовлетворении требований, указывая, что основания для расторжения договоров отсутствуют, существенного нарушения хозяйствующими субъектами условий договоров не допущено, факт выдачи предупреждений антимонопольным органом сам по себе не может быть признан изменением обстоятельств, из которых исходили стороны, и, в частности, истец, при заключении договора.

Таким образом, фактически органы местного самоуправления осуществили действия с целью исполнения предупреждения, однако необходимый результат не достигнут.

В одном из случаев заявитель, по обращению которого органу местного самоуправления было выдано предупреждение, после вынесения судом отказа в расторжении договора обратился в суд с самостоятельным иском к администрации и индивидуальному предпринимателю (арендатору). Челябинское УФАС России было привлечено к рассмотрению дела в качестве третьего лица. В ходе рассмотрения дела антимонопольным органом заявлено ходатайство о его привлечении в качестве третьего лица с самостоятельными требованиями о признании договора аренды земельного участка, заключенного между Администрацией и предпринимателем, недействительными. При этом судом, как указано выше, в удовлетворении аналогичных требований заявителю было отказано, а требования Челябинского УФАС России были удовлетворены.

Решение вопроса о возврате земельных участков ввиду неправомерной передачи их стало возможным только после вступления антимонопольного органа в процесс с требованием о признании сделки недействительной и применении последствий ее недействительности.

Антимонопольным органам предлагается указывать в предупреждении на необходимость органу власти «принятия мер по обеспечению возврата имущества путем обращения в суд с заявлением о признании сделки недействительной и применении последствий ее недействительности» либо самостоятельно обращаться в суд с таким заявлением при выявлении нарушения, без выдачи предупреждения. Полномочия антимонопольного органа по обращению с исками в суд закреплено в статье 23 Закона о защите конкуренции.

Однако в статье 44 Закона о защите конкуренции закреплено, что по результатам рассмотрения заявления антимонопольный орган принимает одно из следующих решений: о возбуждении дела; об отказе в возбуждении дела; о выдаче предупреждения.

Предлагается дополнить часть 8 статьи 44 Закона о защите конкуренции еще одним положением, что антимонопольный орган по результатам рассмотрения заявления обращается с иском в суд.

4. Положительный эффект от выданного предупреждения не достигается при совершении хозяйствующим субъектом или органом власти неоднократных аналогичных нарушений, а также по причине их неисполнимости ввиду окончательного правонарушения, например, по недобросовестной конкуренции при участии и победе в торгах, по предоставлению органом власти имущества без торгов, а устранить последствия также не представляется возможным без обращения в суд.

У антимонопольных органов сложилась практика выдачи предупреждения хозяйствующему субъекту или органу власти, с указанием необходимости совершения конкретных действий либо воздержания от их совершения «в будущем», которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, поскольку они уже совершены и прекратить их невозможно.

По сути это предупреждение можно отнести к предупреждению об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения. Такого рода предупреждения касаются управленческих решений органов власти по принятию мер по недопущению нарушений антимонопольного законодательства, например, через внедрение комплаенса и внесения в карту рисков такого рода нарушений.

Однако такой подход не всегда представляется верным, поскольку субъектами совершаются аналогичные правонарушения, где меняются одна из сторон, например, теплоснабжающая компания или орган власти и другие предприниматели, ввиду чего антимонопольные органы выдают новое предупреждение по новому факту, поскольку за неисполнение предупреждения об устранении причин и условий, способствовавших правонарушению, возбудить дело проблематично. И так по кругу.

Например, теплоснабжающая организация в нарушение положений действующего законодательства выставляет счета хозяйствующим субъектам за потребленную тепловую энергию исходя не из показаний прибора учета, а по нормативу потребления. На действия компании стали поступать сначала единичные обращения потребителей, и антимонопольный орган выдавал по каждому факту предупреждения. В дальнейшем количество однотипных обращений и подтвержденных нарушений резко выросло. Как видим, положительный эффект от выданных предупреждений не достигается.

Предлагается дополнить часть 8 статьи 44 Закона о защите конкуренции еще одним положением, что антимонопольный орган возбуждает дело о нарушении антимонопольного законодательства при совершении повторного аналогичного правонарушения. А также дополнить часть 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции после слов «В случае невыполнения предупреждения в установленный срок...» словами «...а также при совершении повторного аналогичного правонарушения» антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

5. Проблема ухода от конкурентных процедур и создания преимущественных условий отдельным хозяйствующим субъектам путем расширительного толкования государственными и муниципальными заказчиками положений пункта 11 части 1 статьи 93

Закона о контрактной системе и, как следствие, заключение контрактов без проведения конкурентных процедур с исправительными учреждениями как с единственными поставщиками, которые впоследствии заключают с любым хозяйствующим субъектом договоры субподряда. Такие действия заказчиков ограничивают конкуренцию и создают преимущественные условия впоследствии отдельным хозяйствующим субъектам.

Предлагается антимонопольным органам выдавать заказчикам предупреждения «на будущее» по ст. 15 Закона о защите конкуренции об устранении причин и условий, способствовавших совершению нарушения, указывая на возможность применения п.11 ч.1 ст. 93 Закона о контрактной системе², например, при условии исполнения контракта учреждением уголовно-исполнительной системы собственными силами, например, по месту его нахождения и без привлечения субподрядчиков. При повторном аналогичном правонарушении применять меры антимонопольного реагирования в виде возбуждения дела по ст. 15 Закона о защите конкуренции или при наличии признаков антиконкурентного соглашения заказчика и подведомственного учреждения ГУФСИН, заключающего впоследствии договор подряда с иным хозяйствующим субъектом, возбуждать дело по статье 16 Закона о защите конкуренции.

Также предлагается органам власти, в том числе ГУФСИН и его исправительным учреждениям, включить в карты комплаенс-рисков мероприятия по исключению расширительного толкования п.11 ч.1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

К предупредительному контролю следует отнести и полномочия антимонопольных органов по выдаче предостережения.

Челябинское УФАС России, столкнувшись с повсеместной практикой расширительного толкования заказчиками положений ст. 93 Закона о контрактной системе, обнаружив на сайте ГУФСИН по Челябинской области информацию о преимуществах заключения контрактов с подведомственными ГУФСИН учреждениями, выдало предостережение о недопустимости нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции и необходимости удалить эту информацию с сайта.

Так, специалистами Челябинского УФАС России при проведении осмотра официального сайта ГУФСИН России по Челябинской области (<https://74.fsin.gov.ru>) установлено не только наличие информации о возможности заключения контрактов на основании положений п. 11 ч. 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, но и использование выражений «Наши преимущества!», «Закупка у единственного поставщика позволит... минимизировать риск нарушения процедуры... сократить время и упростить процедуру закупки по сравнению с конкурентными способами определения поставщика...», что создает впечатление о преимуществах работы с учреждениями ГУФСИН Челябинской области. При этом эти учреждения в силу Закона о защите конкуренции являются хозяйствующими субъектами.

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

В связи с тем, что размещение такого рода информации может нивелировать значимость проведения конкурентных способов закупки, а также содержит сравнительную характеристику негативной окраски в отношении законных способов осуществления закупки и способно повлиять со стороны потенциальных заказчиков на выбор в пользу закупки у единственного поставщика в то время, как законодательно установлен приоритет конкурентных способов, антимонопольным органом было принято решение о выдаче предостережения. Предостережение исполнено.

6. Имеет место проблема квалификации и выдачи предупреждений органам власти при создании Автономных некоммерческих образований (далее по тексту – АНО) и направления им субсидий, в том числе в виде имущественного вноса, используемых в дальнейшем АНО для заключения договоров без проведения конкурентных процедур на приобретение товаров, оказание услуг (выполнение работ), являющихся государственной (муниципальной) нуждой. Указанное по сути создает преимущественные условия отдельным хозяйствующим субъектам, с которыми без проведения конкурентных процедур АНО заключаются договоры. В силу положений Закона о контрактной системе и Закона о закупках отдельными юридическими лицами,³ АНО не отнесены к субъектам закупок, на которые распространяются требования указанных законов. Вследствие этого АНО вправе осуществлять закупки товаров, работ и услуг, в том числе за счет средств субсидий, без проведения конкурентных процедур и в отсутствие контроля, предусмотренного законодательством о контрактной системе и Законом о закупках.

Необходимо распространить положения Закона о контрактной системе или Закона о закупках отдельными юридическими лицами на отношения, связанные с осуществлением АНО закупок, в том числе за счет средств предоставляемых субсидий.

Приведенные примеры из практики Челябинского УФАС России по решению проблем применения предупредительного контроля могут помочь коллегам из территориальных органов не столкнуться с ними, предложения по внесению изменений и дополнений в Закон о защите конкуренции эффективно использовать предупредительный контроль, а предпринимателям четко понимать пределы осуществляемых прав, за превышение которых могут быть применены меры антимонопольного реагирования.

³ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.

Ливончик В.А.

Заместитель руководителя – начальник отдела контроля закупок для государственных и муниципальных нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права ЮУрГУ г. Челябинск, Россия

Антимонопольный контроль при осуществлении подрядных закупок

Рассматриваются актуальные проблемы регулирования в сфере подрядных закупок. В статье приводятся примеры контрольной деятельности Челябинского УФАС России и даются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: аукцион, договор подряда, строительство, капитальный ремонт, строительный контроль, опыт, антимонопольный контроль.

Livonchik V.A.

Deputy Head – Head of the Procurement Control Department for state and Municipal Needs of federal antimonopoly service in Chelyabinsk region, Associate Professor of the Department of Business, Competition and Environmental Law, SUSU Chelyabinsk, Russia

Antimonopoly control in the implementation of contract purchases

The current problems of regulation in the field of contract procurement are considered. The article provides examples of control activities of the Chelyabinsk Federal Antimonopoly Service of Russia and offers suggestions for improving the current legislation.

Keywords: Auction, contract, construction, major overhaul, construction control, experience, antimonopoly control.

1. В правоприменительной практике Челябинского УФАС России за 2019–2021 год выявлен ряд нарушений в действиях заказчиков – органов местного самоуправления Челябинской области в части неправомерного выбора способа закупки.

Так, в ходе проведения контрольных мероприятий антимонопольным органом неоднократно выявлялись нарушения в части заключения заказчиками контрактов с

предприятиями уголовно-исполнительной системы (ФКУ ИК-2, ФКУ ИК-18, ФКУ ИК-8) как с единственным поставщиком по п. 11 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, который предусматривает возможность заключения контракта с учреждением и предприятием уголовно-исполнительной системы в соответствии с Перечнем товаров, работ, услуг, утвержденным Правительством Российской Федерации¹.

Указанной нормой императивно установлено, что закупка определенных товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком, в случае если производство такого товара, выполнение работы, оказание услуги осуществляется учреждением и предприятием уголовно-исполнительной системы.

Вместе с тем при проведении контрольных мероприятий установлено, что фактически работы по благоустройству территорий, ремонту объектов капитального строительства осуществляли не учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы, с которыми заключались контракты, а субподрядчики, тогда как исправительные колонии выполняли только работы по изготовлению отдельных конструкций.

Так, например, в ходе проведения внеплановой проверки закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на выполнение ремонтно-восстановительных работ подпорных стен и замене чугунного ограждения в парке «Алое поле» путем выполнения работ по облицовке каменными плитами прочих конструкций – подпорных стен, выполнение работ по сборке и монтажу сборных конструкций чугунного ограждения, установлено, что ФКУ ИК-2 ГУФСИН России по Челябинской области заключено два государственных контракта с субподрядными организациями посредством проведения конкурентных процедур в связи с невозможностью ФКУ ИК-2 ГУФСИН России по Челябинской области выполнять указанные работы собственными силами, поскольку учреждение является исправительной колонией строгого режима, заключенные которой не могут покидать ее пределы. Общая сумма работ, выполненных лично ФКУ ИК-2 ГУФСИН России по Челябинской области, составила 10,5 млн. рублей при цене контракта 33,8 млн. рублей.

Указанное решение Челябинского УФАС России поддержано Арбитражным судом Челябинской области по делу А76-8088/2020, которое в свою очередь оставлено без изменения Восемнадцатым арбитражным апелляционным судом и Арбитражным судом Уральского округа.

Кроме того, при проведении внеплановой проверки контракта с единственным подрядчиком от 25.12.2019 на выполнение работ по благоустройству участка автодороги Аэропорт-Бродокалмакский тракт в рамках реализации мероприятий по содействию развитию инфраструктуры населенных пунктов Челябинской области ус-

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

тановлено, что ФКУ ИК-2 ГУФСИН России по Челябинской области заключено около 65 контрактов с субподрядчиками (поставщиками). При этом примерная сумма работ, выполненных лично ФКУ ИК-2 ГУФСИН России по Челябинской области, составила около 4 млн. рублей при цене контракта – 84,7 млн. рублей.

Заказчику по данному контракту Арбитражным судом также отказано в удовлетворении заявленных требований (А76-4219/2021). При этом в своем решении суд отметил, что положения п. 11 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе и положения Постановления № 1292² должны толковаться в совокупности и взаимосвязи. Для заключения контракта необходимо соблюдение в совокупности нескольких требований: требование к субъектному составу – контракт заключается с учреждением, предприятием уголовно-исполнительной системы; требование к объектному составу – контракт заключается на поставку товаров (работ, услуг), включенных в Перечень; требование к порядку выполнения работ, которое подразумевает выполнение работ (поставку товаров, оказание услуг) исключительно соответствующими учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы. Заказчик на стадии заключения контракта должен осознавать тот факт, что ФКУ ИК-2, в силу специфики режима содержания осужденных, не обладает возможностью лично осуществлять все работы, предусмотренные контрактом, что подтверждается материалами, представленными при проведении внеплановой проверки, и не оспаривалось сторонами при проведении внеплановой проверки.

Таким образом, заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением контракта, при этом у подрядчика имеется корреспондирующая обязанность предоставлять достоверную информацию о ходе исполнения своих обязательств. Из указанных норм следует, что заказчик не лишен возможности контролировать, в том числе соблюдение колонией условия об осуществлении работ лично, так как указанное условие является существенным условием заключения контракта по п. 11 ч. 2 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Как следует из правовой позиции, выраженной в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 № 8799/11 по делу № А66-7056/2010, Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2015 № 307КГ15-1408, в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут

² Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и (или) предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для нужд исключительно организаций, предприятий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: Постановление Правительства РФ № 1292 от 26.12.2013 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 2 (ч. I). – Ст. 116.

быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем. Следовательно, проведение конкурентных процедур определения подрядчика является способом осуществления закупки, обеспечивающим открытость и прозрачность выбора контрагента для заключения контракта, широкий доступ неопределенного круга лиц-участников соответствующего рынка к получению права на заключение контракта на заранее определенных условиях, равных для всех участников закупки, направленная на исключение принятия субъективных решений и создание необоснованных преимуществ отдельным подрядчикам. Из системного и телеологического толкования положений Постановления № 1292 и ст. 24, ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе следует, что заказчики могут заключить контракт без проведения конкурентных процедур на поставку товара, выполнение работы, оказание услуг лишь в случае если производство товара, выполнение работы, оказание услуги осуществляется непосредственно организациями, указанными в ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе. Указанное исключение из правил Закона о контрактной системе не предусматривает возможность дальнейшего определения организациями (единственными поставщиками, подрядчиками, исполнителями) посредников, соисполнителей или субподрядчиков, поскольку это приведет к нарушению основных принципов законодательства о контрактной системе, неправомерному обходу конкурентных процедур закупок. Таким образом, законодательство, регулирующее порядок заключения контрактов в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусматривает определенные преференции для государственной системы исполнения наказаний в случаях, когда ее хозяйствующие структуры и подразделения выступают производителями товаров, подрядчиками выполнения работ, исполнителями оказания услуг. Условием использования такой преференции является полное и непосредственное выполнение контракта силами учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы.

Соответствующие разъяснения применительно к п. 11 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе приведены и в информационном письме Федеральной антимонопольной службы России от 14.11.2019 № ИА/100040/19, которое, не являясь нормативным правовым актом, тем не менее, выражает официальное толкование соответствующих законоположений антимонопольным органом³.

Следовательно, вывод Комиссии УФАС о том, что обязательным условием для осуществления закупки и заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рассматриваемом случае является его непосредственное исполнение собственными силами учреждения уголовно-исполнительной системы, является верным. При этом Комитет как заказчик – профессиональный участник отношений в сфере закупок должен был при планировании и осуществлении соответствующей закупки обратить внимание на указанную правовую позицию Федеральной антимонопольной службы.

³ Письмо Федеральной антимонопольной службы России от 14.11.2019 № ИА/100040/19

Таким образом, фактически подавляющая часть работ по этому контракту с ФКУ ИК-2 как учреждением уголовно-исполнительной системы самостоятельно не выполнялась и не могла быть выполнена, учитывая характер деятельности и режим указанного учреждения уголовно-исполнительной системы. Доказательств обратного заявителем и третьим лицом в материалах дела не представлено; установленные Комиссией УФАС обстоятельства подтверждены материалами дела и представителями лиц, участвующих в деле, не опровергнуты. Учитывая изложенное, Комиссия Челябинского УФАС России обоснованно и правомерно пришла к выводу о том, что Заказчиком осуществлена закупка у единственного подрядчика с нарушением требований действующего законодательства о контрактной системе, а именно: выполнение работ на объекте заказчика в предусмотренном муниципальным контрактом от 25.12.2019 объеме, фактически планируемыми к выполнению ФКУ ИК-2, не соответствует положениям п. 11 ч.1 ст. 93 Закона о контрактной системе и нарушает ч. 5 ст. 24 Закона о контрактной системе.

Должностное лицо заказчика привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ и подвергнуто наказанию в размере 50 000 рублей⁴.

В настоящее время в поле зрения Челябинского УФАС России еще несколько контрактов, которые заказчики заключили с учреждениями ФСИН как с посредниками, с целью «обхода» конкурентных процедур.

ФАС России регулярно фиксирует случаи, когда органы власти заключают контракты с ФСИН без проведения торгов и при этом учреждения ФСИН не являются непосредственным исполнителем заказа, а выступают лишь посредником, договариваясь с «нужными» подрядчиками. Такие действия, по мнению антимонопольного органа, устраняют или ограничивают конкуренцию и являются нарушением ст. 15 или, если есть доказательства наличия антиконкурентного соглашения, ст. 16 Закона о защите конкуренции⁵.

Еще в 2019 году заместитель руководителя ФАС России Михаил Евраев заявил: «Когда мы будем встречать такие ситуации, это будет основанием для передачи материалов в правоохранительные органы, потому что в случаях незаконного ухода от конкурентных процедур, должен применяться не КоАП, а значительно более жесткая ответственность».

Таким образом, непроведение конкурентных процедур определения подрядчика в указанных случаях приводит к созданию необоснованных преимуществ отдельным субъектам (учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы), что неизбежно приводит к невозможности участия в закупках хозяйствующих субъектов на равных основаниях на конкурентном рынке. Указанная ситуация создает

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

⁵ О защите конкуренции: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3434.

предпосылки для совершения коррупционных нарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Предложением, которое бы позволило осуществлять контроль за заключением таких контрактов, является внесение изменений в Закон о контрактной системе в части конкретизации п. 11 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе о необходимости поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы лично (самостоятельно), без привлечения субподрядных организаций, а также уведомление контрольного органа о фактах заключения таких контрактов.

2. Существует еще одна проблема проведения закупок на оказание услуг строительного контроля в рамках законодательства о контрактной системе.

Так, при рассмотрении жалобы на действия аукционной комиссии при проведении электронного аукциона на оказание услуг по осуществлению строительного контроля в рамках выполнения работ по объекту «Реконструкция МКОУ «СОШ с. Айлино» с целью размещения в существующем здании школы детского сада вместимостью 80 мест и общеобразовательной школы» с начальной (максимальной) ценой контракта около 2,5 млн. рублей, Комиссия антимонопольного органа поддержала действия аукционной комиссии по отстранению участника закупки на стадии рассмотрения вторых частей заявок.

Антимонопольным органом установлено и не отрицается сторонами, что с Заявителем по жалобе заключен контракт как с победителем электронного аукциона на выполнение работ по объекту «Реконструкция МКОУ «СОШ с. Айлино» с целью размещения в существующем здании школы детского сада вместимостью 80 мест и общеобразовательной школы».

Таким образом, по результатам аукциона на строительный контроль контракт мог быть заключен с подрядчиком по этому же объекту.

Однако из содержания пунктов контракта следует, что строительный контроль по контракту охватывает следующие обязательства сторон: заказчик в целях осуществления контроля за выполнением работ на объекте определяет лиц, осуществляющих строительный контроль, а также при необходимости авторский надзор; лица, осуществляющие строительный контроль и авторский надзор, представляют интересы заказчика по осуществлению контроля при выполнении работ по контракту; подрядчик и его полномочные представители обязаны по требованию заказчика или лиц, осуществляющих строительный контроль и авторский надзор, принимать участие во всех проводимых им совещаниях для обсуждения вопросов, связанных с реконструкцией объекта и иной деятельностью, осуществляемой в рамках настоящего контракта; заказчик в течение 5 (пяти) рабочих дней со дня получения от подрядчика документов, указанных в пункте настоящего контракта, подписанных представителем организации, осуществляющей строительный контроль, в целях проверки результата выполненных работ в части их соответствия условиям контракта проводит экспертизу выполненных работ своими силами или с привлечением сторонней ор-

ганизации, по результатам которой делает соответствующую отметку в акте о приемке выполненных работ.

Более того, в контракте предусмотрен порядок приемки скрытых работ (работ, скрываемых последующими работами и конструкциями, качество и точность которых невозможно определить после выполнения последующих работ), из которого следует, что приемка скрытых работ осуществляется лицами, осуществляющими строительный контроль и авторский надзор, что является основанием для выполнения последующих работ.

Таким образом, исполнение указанных функций строительного контроля заказчика может быть осуществлено субъектом, который не должен одновременно являться подрядчиком по договору строительного подряда, в противном случае исполнение указанных обязательств фактически приводит к одностороннему исполнению ряда обязательств подрядчиком, в том числе обязательств по приемке скрытых работ.

С учетом изложенного аукционная комиссия правомерно признала вторую часть заявки заявителя не соответствующей требованиям п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе со ссылкой на ч. 9 ст. 31 Закона о контрактной системе, так как из совокупного толкования действующего законодательства не предусмотрено осуществление подрядчиком, осуществляющим реконструкцию объекта капитального строительства, строительного контроля от имени заказчика, что противоречит сути и назначению функций строительного контроля, предусмотренных пунктами 2, 6 Положения о проведении строительного контроля (Постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства»)⁶, а также положениям пункта 1 статьи 420, 478 ГК РФ⁷.

Таким образом, при проведении закупок на оказание услуг строительного контроля в рамках выполнения работ по строительству/реконструкции объекта капитального строительства отсутствуют законодательно установленные ограничения и механизмы, которые запрещают принять участие в такой закупке участникам закупки, которые одновременно являются победителями закупки – подрядчиками по выполнению строительных работ на объекте, подлежащем контролю.

Из ч. 2 ст. 53 Градостроительного Кодекса РФ следует, что строительный кон-

⁶ О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства (вместе с «Положением о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства»): Постановление Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 26. – Ст. 3365.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

троль проводится лицом, осуществляющим строительство. В случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора строительного подряда строительный контроль проводится застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения или региональным оператором, или привлекаемыми ими на основании договора индивидуальным предпринимателем, или юридическим лицом. Застройщик или технический заказчик по своей инициативе может привлекать лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, для проверки соответствия выполняемых работ проектной документации⁸.

Постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» утверждено Положение о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства.

Согласно ч. 1 ст. 748 ГК РФ заказчик вправе осуществлять контроль и надзор за ходом и качеством выполняемых работ, соблюдением сроков их выполнения (графика), качеством предоставленных подрядчиком материалов, а также правильною использованием подрядчиком материалов заказчика, не вмешиваясь при этом в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика.

Так, заключение договора с индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом должно преследовать цель проведения объективного и независимого контроля за осуществлением строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства вместе с тем привлечение в качестве такого лица подрядчика, с которым заключен договор строительного подряда, приведет к нивелированию функций контроля, осуществляемых заказчиком, а, следовательно, к исполнению обязательств по контролю за ходом и качеством выполнения работ самим подрядчиком, тогда как заключение договора подряда предполагает наличие взаимных прав и обязанностей двух сторон в силу ч. 1 ст. 420 ГК РФ.

Аналогичная позиция выражена в письме Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (исх. № 10198-СМ/08 от 25.03.2019, № 2390-ТБ/02 от 29.01.2020)⁹.

Таким образом, исполнение функций строительного контроля заказчика может быть осуществлено субъектом, который не должен одновременно являться подрядчиком по договору строительного подряда, в противном случае исполнение указанных обязательств фактически приводит к одностороннему исполнению ряда обязательств подрядчиком, в том числе обязательств по приемке скрытых работ.

⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.

⁹ Письма Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации № 10198-СМ/08 от 25.03.2019, № 2390-ТБ/02 от 29.01.2020

В связи с тем, что на законодательном уровне в градостроительном законодательстве отсутствует единое и однозначное толкование подхода к субъектам, которые вправе осуществлять строительный контроль, в случае если лицо, осуществляющее строительный контроль, одновременно является подрядчиком по основному объекту, решением проблемы могло быть внесение изменения в ГрК РФ в части установления запрета на осуществление строительного контроля лицом, осуществляющим строительство/реконструкцию, если данное строительство/реконструкция проводятся для государственных и муниципальных нужд.

3. Проблемы осуществления закупок на выполнение подрядных работ в части подтверждения опыта выполнения работ в рамках дополнительных требований, установленных Постановлением Правительства РФ от 04.02.2015 № 99¹⁰, следует отразить в нескольких аспектах. Один из них в порядке предоставления документов, подтверждающих опыт выполнения работ, в составе сведений, предоставляемых оператором электронной площадки.

Челябинским УФАС России в марте 2021 года рассмотрена жалоба на действия аукционной комиссии Управления капитального строительства Администрации города Челябинска при проведении электронного аукциона на выполнение строительно-монтажных работ, в том числе предусмотренных проектно-сметной документацией обслуживающих процессов, на объекте: Строительство первого пускового участка первой линии метрополитена от станции «Тракторозаводская» до станции «Проспект Победы» в г. Челябинске. Начальная (максимальная) цена контракта – 49 774 768, 00 рублей.

В ходе рассмотрения жалобы установлено, что действия аукционной комиссии по признанию второй части заявки соответствующей требованиям документации о закупке неправомерны, так как победителем закупки представлены документы, подтверждающие опыт выполнения работ, но не предоставлено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию в составе документов, направленных оператором электронной площадки в целях подтверждения наличия опыта выполнения работ по ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе, что противоречит ч. 1, п.1 ч. 6 ст. 69 Закона о контрактной системе.

Участники закупок предоставляют документы, подтверждающие опыт выполнения работ (частично либо в полном объеме), не в составе документов, которые

¹⁰ Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям...: Постановление Правительства РФ от 04 февраля 2015 г. № 99 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 6. – Ст. 976.

регистрируются на стадии внесения сведений в ЕРУЗ (единый реестр участников закупки), а в составе второй части заявки, что на практике приводит к формированию различного подхода в оценке указанных документов членами комиссий по рассмотрению заявок.

Позиция Челябинского УФАС России состоит в том, что участник закупки не должен предоставлять в составе второй части документы в подтверждение дополнительным требованиям, так как такие документы предоставляются оператором электронной площадки из числа документов (их копий), размещенных в соответствии с ч. 13 ст. 24.2 Закона о контрактной системе в реестре участников закупок, аккредитованных на электронной площадке.

Таким образом, аукционная комиссия обязана отстранить участника закупки, который не предоставил документы, предусмотренные ч. 8.2 ст. 66 Закона о контрактной системе, то есть документы, направленные оператором электронной площадки в подтверждение соответствия дополнительным требованиям по ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе.

Иной подход аукционной комиссии к рассмотрению вторых частей заявок участника закупки противоречит требованиям законодательства о контрактной системе, которые предусматривают обязанность участника закупки предоставлять документы в подтверждение соответствия наличия опыта выполнения работ исключительно оператору электронной площадки в целях их проверки и последующего размещения в реестре участников закупок, аккредитованных на электронной площадке.

Решением проблемы могло быть исключение технической возможности предоставления в составе второй части заявки документов, подтверждающих опыт выполнения работ, максимально автоматизировав предоставление документов, предусмотренных ч. 5 ст. 66 Закона о контрактной системе.

4. Еще один спорный аспект применения Постановления №99 – это предоставление документов, подтверждающих опыт выполнения работ на основании договоров субподряда.

Так, при проведении электронного аукциона на выполнение строительно-монтажных работ, в том числе предусмотренных проектно-сметной документацией обслуживающих процессов, на объекте «Строительство первого пускового участка первой линии метрополитена от станции «Тракторозаводская» до станции «Проспект Победы» в г. Челябинске» (Начальная (максимальная) цена контракта более 199 млн. рублей), заявки всех участников закупки признаны соответствующими требованиям документации об аукционе.

Однако в ходе рассмотрения жалобы установлено, что победителем закупки – представлен договор субсубподряда на сумму 1,25 млрд. рублей, который охватывает часть работ по контракту на выполнение работ по строительству и реконструкции автомобильной дороги Керчь – Феодосия – Белогорск – Симферополь – Бахчисарай – Севастополь км 253+500 – км 269+300, г. Севастополь с ценой контракта почти 12 млрд. рублей (заключен между Департаментом транспорта и развития до-

рожно-транспортной инфраструктуры города Севастополя и АО «ВАД» как с единственным поставщиком на основании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 05.10.2017 № 2164-р).

Таким образом, победитель закупки предоставил договор, который не подтверждает наличие у участника закупки опыта строительства линейного объекта как с точки зрения объема работ, который включает в себя только часть работ по строительству линейного объекта, так и с точки зрения результата выполненных работ, которым не является линейный объект, на который получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

С учетом изложенного в нарушение ч. 1 ст. 69 Закона о контрактной системе действия аукционной комиссии по признанию заявки победителя, соответствующей требованиям документации об аукционе, являются необоснованными ввиду непредставления участником закупки документов, подтверждающих наличие у него опыта выполнения работ, результатом которого является построенный линейный объект, в том числе разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию на объект, являющийся предметом представленного договора. В настоящее время решение и предписание контрольного органа обжалуется в Арбитражном суде Челябинской области (А76-24325/21, решение не принято). Вместе с тем решение антимонопольного органа обжаловано в ФАС России, которая поддержала позицию территориального органа (письмо от 03.06.2021 ПИ/45348/21).

Еще менее очевидной является ситуация, если в качестве подтверждения опыта представлен договор на субподряд, предметом которого является капитальный ремонт. Рассмотрены жалобы на действия аукционной комиссии при проведении электронных аукционов на выполнение работ по ремонту автомобильной дороги Аргаяш–Кулуево–Марксист–Альмеева, в том числе обход деревни Давлетбаева 1,738 километра, участок км 16+000-км 32+550 (НМЦК более 243,4 млн. рублей), а также по ремонту автомобильной дороги Усть-Багаряк-Тюбук, участок км 44+000-км 53+000 (НМЦК более 156,76 млн. рублей).

Согласно протоколам подведения итогов заявки заявителя признаны несоответствующими требованиям документации об аукционе.

В подтверждение соответствия установленным заказчиком дополнительным требованиям к участникам закупки Обществом представлен договор субподряда на выполнение работ по капитальному ремонту автомобильной дороги Р-354 Екатеринбург – Шадринск – Курган км 264+000 – км 277+000 в Курганской области, по которому субподрядчик принимает на себя обязательство выполнить работы по капитальному ремонту автомобильной дороги в соответствии с проектной документацией, а Генподрядчик берет на себя обязательство принять работы и оплатить их в соответствии с условиями договора.

При этом Проект не является приложением к договору субподряда, не представлен участником закупки в составе документов, подтверждающих его соответствие требованиям, установленным заказчиком по ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной систе-

ме. Тем самым для установления факта наличия у участника закупки опыта выполнения работ по капитальному ремонту в отношении объекта, обозначенного в договоре субподряда, необходимо обратиться к положениям государственного контракта, из содержания которого следует, что:

1) подрядчик принимает на себя обязательства выполнить работы по капитальному ремонту автомобильной дороги в соответствии с проектной документацией, а Заказчик берет на себя обязательства принять и оплатить работы;

2) окончание работ по объекту подтверждается подписанием Акта приемочной комиссии для приемки объекта в эксплуатацию;

3) заказчик принимает на себя обязательства передать подрядчику по акту (на период капитального ремонта Объекта) ремонтную площадку, пригодную для производства ремонтных работ, размещения временных зданий и сооружений, временных подъездных дорог согласно проекту, в том числе обеспечить передачу участка автомобильной дороги для содержания автомобильной дороги; передать подрядчику по акту передачи проектной документации Проект и рабочую документацию (по мере её разработки);

4) определен порядок сдачи и приемки работ. Так, приемка работ осуществляется в соответствии с Регламентом оценки качества и приемки дорожных работ уполномоченным представителем заказчика, назначенным приказом руководителя ФКУ, который от его имени осуществляет приемку предъявленных подрядчиком выполненных работ на соответствие их количеству, комплектности, качеству и объему требований, установленных Контрактом. О готовности предъявить к приемке выполненные работы подрядчик должен уведомить Заказчика в письменном виде не позднее, чем за 3 суток до даты приемки. Приемка выполненных работ осуществляется и оформляется в соответствии с действующими СП 78.13330.2012, СП 46.13330-2012, ОДМ 218.7.001-2009 «Рекомендации по осуществлению строительного контроля на федеральных автомобильных дорогах», ГОСТ 32756-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к проведению промежуточной приемки выполненных работ», с составлением соответствующих актов установленной формы КС-2, КС-3, в том числе на электронных носителях, с составлением Акта скрытых работ, составленного по форме Приложения № 8 к настоящему Контракту. Совместно с актом приемки выполненных работ Подрядчик передает Заказчику всю необходимую (в отношении выполненных и предъявленных к приемке работ) исполнительную документацию.

Тем самым работы по капитальному ремонту Объекта считаются выполненными с момента приемки заказчиком работ на соответствие проектной документации.

Согласно акту приемочной комиссии о готовности к приемке в эксплуатацию выполненного капитального ремонта автомобильной дороги Р-354 Екатеринбург – Шадринск – Курган км 264+000 – км 277+000 в Курганской области приемочной комиссией установлено, что капитальный ремонт осуществлен генподрядчиком, выполнившим собственными силами и силами субподрядных организаций работы

по капитальному ремонту Объекта. Кроме того, в составе приемочной комиссии представители Общества отсутствуют.

Указанные обстоятельства, а также факт того, что заключение договора субподряда осуществлено в следующем после заключения государственного контракта году, не позволяют прийти к выводу, что капитальный ремонт автомобильной дороги Р-354 Екатеринбург – Шадринск – Курган км 264+000 – км 277+000 в Курганской области выполнен в полном объеме Обществом.

Таким образом, Челябинское УФАС России пришло к выводу, что представленный договор субподряда не подтверждает наличие у участника закупки опыта исполнения одного контракта (договора) на выполнение работ по капитальному ремонту линейного объекта как с точки зрения объема работ, который включает в себя только часть работ по капитальному ремонту линейного объекта, так и с точки зрения результата выполненных работ, которым не является капитальный ремонт без достижения конечного результата в виде принятого заказчиком линейного объекта, в отношении которого выполнены работы по капитальному ремонту в соответствии с проектной документацией. В связи с чем Комиссией антимонопольного органа действия аукционной комиссии признаны правомерными, жалобы необоснованными.

Решения контрольного органа обжалуются в Арбитражном суде Челябинской области (А76-25408/2021, А76-25432/2021, решения не приняты).

Из положений пункта 2(3) Приложения № 1 к Постановлению № 99 следует, что в качестве опыта исполнения контракта принимаются контракты, результатом которых является линейный объект, в отношении которого выполнены работы по капитальному ремонту. При этом, в соответствии с градостроительным законодательством, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию для такого объекта не требуется.

Однако фактическое осуществление работ по капитальному ремонту без достижения конечного результата в виде линейного объекта, в отношении которого выполнены работы по капитальному ремонту в соответствии с проектной документацией, принятого заказчиком, не является надлежащим опытом выполнения работ в рамках подтверждения требованиям, предусмотренным пунктом 2(3) Приложения № 1 к Постановлению № 99.

Проблема применения Постановлением Правительства РФ № 99 заключается в том, что нормативным актом четко не урегулирован вопрос возможности предоставления договора субподряда в качестве опыта выполнения работ по строительству, реконструкции как объекта капитального строительства, так и линейного объекта.

В отношении договоров субподряда, подтверждающих опыт выполнения работ по капитальному ремонту, позиция антимонопольного органа аналогична позиции по предоставлению договоров на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства (за исключением документов, подтверждающих предоставления результата работ – разрешения на ввод объекта в эксплуатацию).

Вместе с тем проверка исполнения договоров субподряда на строительство, ре-

конструкцию объектов капитального строительства возможна, так как итоговым документом является получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, тогда как выполнение договора субподряда на капитальный ремонт объекта капитального строительства завершается в большинстве случаев подписанием актов приемки выполненных работ (КС-2, КС-3), проверка которых не проходит «внешний контроль» органами государственного строительного надзора.

Решением проблемы может быть внесение изменений в ст. 34, 103 Закона о контрактной системе в части обязательного включения в реестр контрактов информации в отношении всех субподрядчиков, с которыми заключаются договоры для целей исполнения контрактов, предметом которых является строительство/реконструкция/капитальный ремонт ОКС, в том числе линейного объекта, для государственных и муниципальных нужд. Кроме того, требуется уточнение положений Постановления Правительства РФ № 99 в части возможности предоставления договоров субподряда на выполнение указанных работ, в качестве подтверждения соответствия дополнительным требованиям.

Научное издание

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
И РЕФОРМИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ СФЕР ЭКОНОМИКИ

Сборник по итогам международной научно-практической конференции
к 30-летию со дня принятия Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1
«О конкуренции и ограничении монополистической деятельности
на товарных рынках»

Ответственные редакторы В.В. Кванина , А.А. Козлова

Редактор *А.В. Шуватова*
Техн. редактор *А.В. Миних*
Компьютерная верстка *Д.С. Замалутдиновой*
Дизайн обложки *А.С. Пановой*

Издательский центр Южно-Уральского государственного университета

Подписано в печать 20.12.2021. Формат 60×84 1/8. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 19,99. Тираж 100 экз. Заказ 374/422.

Отпечатано в типографии Издательского центра ЮУрГУ.
454080, г. Челябинск, проспект Ленина, 76.