

10 вопросов руководителю Челябинского УФАС России

Территориальное антимонопольное управление в Челябинской области впервые подготовило руководство по применению Закона № 223-ФЗ¹, сформулировало предложения по совершенствованию Закона о торговле² и запустило проекты «Интерактивная площадка для органов власти» и «Меры Челябинского УФАС России по поддержке малого и среднего бизнеса в рамках преодоления экономических последствий COVID-19». Об инициативах ведомства рассказывает руководитель УФАС **Анна Алексеевна Козлова**.

? За какими областями предпринимательской деятельности Челябинское УФАС России следит пристальнее всего?

На протяжении нескольких лет в центре внимания управления находятся дела о нарушениях законодательства о защите конкуренции и о контрактной системе и проблема противостояния монополизации в сфере дорожных работ.

Последние два года мы также всесторонне занимаемся вопросами обращения с твердыми коммунальными отходами. Начавшиеся в 2019 году изменения в этой сфере обнажили законодательные пробелы и привели к рискам нарушений. За короткий срок Челябинское УФАС России выявило и антиконкурентное соглашение органов власти и хозяйствующих субъектов при предоставлении субсидий на захоронение отходов, и укрупнение лотов при проведении выбора транспортировщиков ТКО, и нарушения при отказе вывозить мусор от проведенных во дворах многоквар-

тирных домов субботников, и неправильные начисления жителям области за услуги по вывозу ТКО, и уклонение от заключения договора с сортировщиком мусора. Фигурант всех этих дел — региональный оператор по обращению с ТКО Челябинского, Магнитогорского и Карабашского кластеров области ООО «Центр коммунального сервиса».

И конечно, в приоритете антимонопольного органа всегда находится ценовой контроль на социально значимых рынках, который усиливается в кризисные для страны периоды. ФАС России и ее территориальные органы, в том числе наше управление, неоднократно пресекали антиконкурентные соглашения на оптовых и розничных рынках реализации продуктов питания во времена экономического кризиса 2008 года, засухи 2010 года, продовольственного эмбарго 2014 года.

Сейчас, в условиях борьбы с коронавирусной инфекцией, ситуация с ценами на продукты находится на особом контроле антимонопольной службы.



? **Расскажите о практике УФАС в свете пандемии COVID-19. Как продвигается рассмотрение дела о сговоре на рынке гречки?**

Чтобы оперативно пресекать недобросовестное поведение продавцов и производителей продуктов питания, специалисты ведомства ведут ежедневный мониторинг цен. Один из результатов такой работы — возбужденное УФАС дело о сговоре торговых сетей «Магнит» и SPAR при реализации гречки на территории Челябинска. SPAR продавала гречку

«Экстра» весом 800 граммов с торговой надбавкой до 356%, «Магнит» — 230%. Причем производитель этой крупы — крупная компания региона ООО «Ресурс». Мы продолжаем рассматривать дело и собирать информацию, необходимую для изучения правомерности действий торговых сетей.

В период пандемии управление также выдало предупреждение ООО «Элемент-Трейд» — торговой сети «Монетка» — о прекращении недобросовестной конкуренции при реализации имбиря. Мы установили, что в магазинах «Монетка»

¹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

² Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

При расследовании картелей на торгах мы изучаем поведение заказчика, которое может стать ключевым фрагментом в картине сговора

в Челябинске размещается информация о его продаже с существенными скидками. Это могло создать у потребителей впечатление, что они приобретают продукт по более выгодным ценам, чем в других торговых сетях. Однако цена со скидкой в «Монетке» была сопоставима со стоимостью этого товара в других магазинах. Согласно предположению УФАС, распространяемая в сети информация о розничной цене на имбирь 99,90 рубля за 100 граммов не является конкурентной. Так, в других торговых сетях имбирь продавался не дороже 550 рублей за килограмм. Компании следовало удалить эти сведения. Однако «Элемент-Трейд» предположение не исполнило. В связи с этим УФАС возбудило в отношении торговой сети дело по признакам нарушения Закона о защите конкуренции³.

Кроме того, совместно с «Территорией бизнеса» запущен проект «Меры Челябинского УФАС России по поддержке малого и среднего бизнеса в рамках преодоления экономических последствий COVID-19». В рамках проекта разработан перечень мер по оказанию правовой помощи предпринимателям области. Так, уже можно получить онлайн-консультации специалистов УФАС по законам № 44-ФЗ⁴ и 223-ФЗ, по вопросам подключения к сетям инженерно-коммунальной инфраструктуры. Вместе с Инсти-

тутом конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ мы проводим курс обучающих видеомодулей по антимонопольному регулированию.



В арсенале управления появились новые практики по доказыванию картельных сговоров?

Наиболее показательным в части новой доказательной базы дело об антиконкурентном соглашении СНОФ «Региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Челябинской области» и ООО «Жилкомсервис». Компании были созданы преимущественные условия участия в аукционе по ремонту и замене лифтового оборудования с ценой контракта более 200 миллионов рублей, что ограничило конкуренцию.

Одним из элементов доказывания антиконкурентного поведения стало неисполнение региональным оператором предписания Челябинского УФАС России по результатам изучения жалоб неправомерно отклоненных участников аукциона. Этот документ был выдан в рамках рассмотрения жалобы в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, что позволило ведомству усилить доказательную базу по делу об антиконкурентном соглашении между организатором

и участником аукциона и признать нарушение статьи 17. Игнорируя наши требования, оператор не стал рассматривать заявки не допущенных к участию компаний и отменять протоколы. В итоге контракт был заключен почти по максимальной цене. Позицию управления по делу поддержал Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд⁵.

Примечательны дела о применении на торгах незаконной схемы «таран» двумя группами сговорившихся лиц. Так, на аукционе по строительству детского сада в регионе их целью было поддержание начальной цены контракта и устранение из конкурентной борьбы добросовестных участников. Группы не знали о существовании друг друга, но действовали по одной схеме. Однако им не удалось реализовать свои замыслы, и победителем закупки стал добросовестный участник. За попытки реализовать псевдоконкуренцию на торгах компании привлечены к административной ответственности⁶.

При расследовании картелей мы изучаем поведение заказчика, которое может стать ключевым фрагментом в картине сговора. В качестве примера приведу отказ заказчика от дальнейшего проведения торгов на стадии подведения итогов. Так повел себя участник антиконкурентного соглашения ПАО «Фортум». Компания подписала с ООО

«Промтехэкспретиза» шесть дополнительных соглашений к договору на 90 миллионов рублей без проведения конкурентных процедур. «Фортум» шесть раз объявлял закупки, на участие в которых подавали заявки от трех до десяти хозяйствующих субъектов. Однако затем компания их отменяла, поскольку количество заявок могло препятствовать победе «Промтехэкспертизы». Исчерпывающие доказательства по делу удалось собрать с помощью правоохранительных органов, в том числе при проведении внезапных проверок. Нашу позицию в споре также подтвердили суды апелляционной и кассационной инстанций⁷.



Расскажите подробнее, как строится работа УФАС с региональными правоохранительными органами по выявлению, расследованию и доказыванию картелей.

Взаимодействие с правоохранительными органами Челябинской области помогло выявить серьезные антимонопольные правонарушения в регионе.

В результате обмена информацией, совместных разработок правоохранителей и УФАС раскрыт сговор трех хозяйствующих субъектов, поделивших по территориальному принципу

³ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁵ Постановление 18-го ААС от 27.05.2020 по делу № А76-25153/2019.

⁶ Дела № 55-04/15 и 56-04/15.

⁷ Постановление 18-го ААС от 27.05.2019 по делу № А76-10888/2018.

Число злоупотреблений доминирующим положением сильно снизилось: антимонопольный орган научился оперативно выявлять и бороться с такими нарушениями, а крупные хозяйствующие субъекты — не допускать подобного поведения

два товарных рынка: оказания услуг по эксплуатации электрических установок и технического, аварийного и диспетчерского обслуживания инженерных сетей муниципальных образовательных организаций Челябинска. Более 400 из 461 организации были распределены среди участников картеля. При этом другие компании, выполняющие аналогичные работы, — а их в Челябинске больше 20 — фактически не могли предложить свои услуги образовательным учреждениям.

Это дело — пример эффективного сотрудничества разных структур по сбору доказательств, в том числе в ходе «рейдов на рассвете»: Челябинского УФАС России, Управления по борьбе с картелями ФАС России, ФБУ «Информационно-технический центр ФАС России» и правоохранительных органов — всего более 25 сотрудников. Благодаря такому взаимодействию удалось избежать сокрытия и уничтожения документов и информации, изобличающих вину в антимонопольном нарушении. А такие попытки в ходе проверки предпринимались. Общая сумма взысканных в федеральный бюджет штрафов составила 5,2 миллиона рублей⁸.

Другой пример сотрудничества — дело о картеле трех хозяйствующих субъектов на 16 аукционах по строительству, ремонту и замене тепловых и газовых сетей. В его основу легли сведения,

полученные от ГУ МВД России по Челябинской области. Участники соглашения имитировали на торгах конкурентную борьбу для заключения контрактов по максимальной цене⁹.

Отмечу также, что все уголовные дела, косвенно или непосредственно связанные с закупками по Закону № 44-ФЗ, в том числе с коррупционными нарушениями, не обошлись без участия Челябинского УФАС России.



Какие дела Вы считаете наиболее значимыми победами и поражениями вашего управления? Как складывается практика обжалования решений Челябинского УФАС России в судах?

Для контроля за ценовой ситуацией на продовольственном рынке важно дело ПАО «Первый хлебокомбинат», рассмотренное ведомством еще в 2007 году. Челябинское УФАС России выявило установление монополично высокой цены на хлеб. Компании, занимающей доминирующее положение на рынке по производству и оптовой торговле хлебом и хлебобулочными изделиями Челябинска, выдано предписание об установлении экономически обоснованной цены. С тех пор хозяйствующий субъект уведомляет антимо-

нопольный орган о каждом повышении оптовой цены, а управление изучает его экономическую обоснованность в целях принятия оперативных мер реагирования.

При этом цены на такую продукцию в Челябинской области сопоставимы и даже ниже цен в других регионах Уральского федерального округа. Правомерность решения нашего УФАС подтвердил Высший Арбитражный Суд РФ¹⁰.

Значимо и дело УФАС о согласованных действиях страховых компаний. В 2014 году практически по всей стране страховщики необоснованно отказывали в заключении договоров или навязывали услуги по добровольным видам страхования. Территориальные органы ФАС России возбуждали против них дела и квалифицировали нарушения как антиконкурентные соглашения. Это соответствовало сложившейся правоприменительной практике. Изучив специфику поведения страховых компаний на территории области, управление признало антиконкурентные согласованные действия 18 страховых компаний. Суды также поддержали нашу позицию. За нарушение Закона о защите конкуренции компании заплатили в бюджет свыше 32 миллионов рублей¹¹.

Отмечу также дело о злоупотреблении ООО «Челябинскрегионгаз» и ООО «Челябинскгоргаз» доминирующим положени-

ем путем навязывания ООО «Мебельбыт» невыгодных условий договора на поставку и транспортировку газа. Хозсубъектам выданы предписания об исключении незаконных условий из текста проекта договора и технического соглашения или согласования их условий в редакции «Мебельбыта». Судебные органы подтвердили правомерность решения и предписания¹².

Важны и дела о согласованных действиях ООО «ЛУКОЙЛ-Уралнефтепродукт» и ИП, направленных на поддержание цен на бензин и дизтопливо, о нарушении ОАО «Челябэнергосбыт» порядка расчета часов использования мощности при определении цены электроэнергии, об антиконкурентном соглашении Министерства строительства и инфраструктуры Челябинской области с ООО «ФлагманСтрой» по заключению контракта на строительство нежилого здания без проведения конкурентных процедур, о нарушении ООО «Прайс» антимонопольного законодательства при реализации сжиженного углеводородного газа в баллонах для бытовых нужд населения на газонаполнительной станции в Челябинске.

В судах мы проигрываем нечасто. В числе поражений отмечу дело ООО «НОВАТЭК-Челябинск». Мы пришли к выводу, что рынок поставки природного газа юридическим лицам является региональным товарным рын-

⁸ Дело № 2-03/16.

⁹ Дело № 6-04/18.

¹⁰ Дело № А76-1549/2008-49-66.

¹¹ Дело № А76-29313/2014.

¹² Дело № А76-7777/08.

ком. Такого подхода придерживались и иные территориальные органы Федеральной антимонопольной службы, суды признавали его правомерным. Однако по делу Челябинского УФАС России суды сочли¹³, что географические границы рынка поставки природного газа выходят за пределы области. Сложившаяся судебная практика стала катализатором изменений методических подходов к анализу рынка и определению его географических границ.

? В 2019 году значительно уменьшилось количество жалоб в Челябинское УФАС России на антимонопольные нарушения и, в частности, на злоупотребление доминирующим положением, но в несколько раз увеличилось число обращений о включении в Реестр недобросовестных поставщиков¹⁴. С чем Вы это связываете?

По таким «классическим» нарушениям антимонопольного законодательства, как злоупотребление доминирующим положением

и заключение антиконкурентных соглашений, уже сложилась устойчивая правоприменительная практика. При этом число злоупотреблений доминирующим положением сильно снизилось: антимонопольный орган научился оперативно выявлять и бороться с такими нарушениями, а крупные хозяйствующие субъекты — не допускать подобного поведения на рынке.

Важную роль сыграл и предупредительный контроль. Так, в последнее время исполняются около 95% предупреждений УФАС, и не только из-за возможных «оборотных» штрафов, но и благодаря авторитету ведомства. Отмечу также эффективность применения антимонопольного комплаенса, который монополисты реализуют в целях предупреждения нарушений и минимизации таких рисков.

Снизилось в 2019 году и количество нарушений органов власти. Почти нет жалоб на их акты или действия, ограничивающие конкуренцию. Мы уже много лет взаимодействуем с Советом муниципальных образований Челябинской области, проводим

Практика Челябинского УФАС России за первое полугодие 2020 г. в цифрах

3023

обращения и заявления
хозяйствующих
физлиц и органов
власти рассмотрено

212

предписаний
выдано

288

дел
об административном
правонарушении
рассмотрено

212

постановлений
о наложении
штрафов вынесено

разъяснительные правовые мероприятия для органов местного самоуправления. Кроме того, на сайте нашего УФАС запущен проект «Интерактивная площадка для органов власти», направленный на предупреждение антимонопольных нарушений. Эта тенденция корреспондирует госполитике и Национальному плану развития конкуренции на 2018–2020 годы¹⁵, по которому количество таких нарушений органов власти и местного самоуправления должно существенно уменьшиться, в том числе в результате внедрения и реализации комплаенса.

Рост числа обращений о включении в РНП имеет юридические и технические причины. С одной стороны, изменился порядок заключения контракта: теперь только через Единую информационную систему в сфере закупок. С другой стороны, увеличались санкции для заказчика в части подхода к приемке товаров, работ и услуг. Заказчики стали чаще расторгать контракты в одностороннем порядке из-за ненадлежащего исполнения, что также привело к росту числа обращений о включении в РНП.



Какие законодательные изменения, на Ваш взгляд, сегодня нужнее всего для развития конкуренции в России?

Давно надо внести поправки в Закон № 44-ФЗ для упрощения и ускорения конкурент-

ных процедур. А Закон № 223-ФЗ, наоборот, нуждается в детализации отдельных положений закупочной деятельности, исключая ограничение и устранение конкуренции, в полном переходе к электронной форме.

Требуются изменения и в Закон о торговле, направленные на обеспечение баланса интересов торговых сетей, субъектов малого бизнеса, производителей продукции, в частности установление предельных надбавок на социально значимые продукты, ограничение совокупной доли торговых сетей на территории муниципального образования, снижение порогового значения присутствия в них конкретных сетей, развитие фермерской торговли.

Полагаю, следует также обсудить предоставление антимонопольных «иммунитетов» представителям малого бизнеса с определенным размером оборота. Так, Челябинское УФАС России еще в 2016 году прекратило рассмотрение дела по признакам установления монополично высокой цены на шлак против крупного владельца шлаковых отвалов в Карабаше ООО «Урал-Мегаполис». Мы установили, что его выручка не превышает 400 миллионов рублей, а учредителями являются физические лица. При этом в действиях компании были признаки необоснованного отказа от заключения договоров поставки с другими хозяйствующими субъектами. Кроме того, за три года компания почти втрое по-

¹³ Дело № А76-22844/2012.


¹⁴ Итоги деятельности Челябинского УФАС России в 2019 году. URL: <https://chel.fas.gov.ru>.

¹⁵ Утвержден Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

В последнее время исполняются около 95% предупреждений Челябинского УФАС России, и не только из-за возможных «оборотных» штрафов, но и благодаря авторитету ведомства

высила отпускные цены на шлак, в результате чего в сложной ситуации оказался Карабашский абразивный завод — основной потребитель сырья. Однако УФАС не смогло принять меры реагирования.

Требует изучения вопрос о снятии «иммунитета» для отдельных участников рынка, например торговых сетей или хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозки пассажиров. Нужны и законодательные изменения в регулировании рынка пассажирских перевозок и размещения нестационарных торговых объектов.

 **Челябинское УФАС России уже восемь лет готовит обзор судебной практики по Закону № 223-ФЗ. Какие тенденции удалось выявить в 2019 году?**

Судебная практика и законодательство о закупках стремятся к большей детализации и прозрачности при проведении корпоративными заказчиками закупочных процедур. При этом в 2019 году суды и антимонопольное ведомство стали активно использовать выводы Верховного Суда РФ из Обзора судебной практики по применению Закона № 223-ФЗ 2018 года¹⁶, особенно по закупкам у единственного поставщика.

В прошлом году Челябинское УФАС России впервые подготовило руководство

по применению этого закона, оно также опубликовано на нашем сайте. В этом документе отмечены основные поправки, в доступной форме изложены необходимая информация для участника закупки при направлении жалобы в антимонопольный орган, алгоритм рассмотрения жалоб, перечислены типичные нарушения и приведены сведения об ответственности за них.



Как проходит внедрение антимонопольного комплаенса в регионе?

По инициативе Челябинского УФАС России крупный субъект естественной монополии ОАО «МРСК Урала» в 2018 году внедрило комплаенс в свою деятельность. Теперь число нарушений хозяйствующего субъекта ежегодно снижается.

При этом за последние несколько лет в Челябинской области не раз поменялся гарантирующий поставщик, что тоже порождает антимонопольные риски. В связи с этим каждый раз надо вновь выстраивать работу по недопущению или снижению нарушений Закона о защите конкуренции, что требует времени. Так, сейчас Челябинское УФАС России уже возбудило дело по признакам злоупотребления доминирующим положением новым гарантирующим поставщиком — ООО «Уралэнергосбыт», пришедшим в регион в 2019 году.

Внедрили систему предупреждения антимонопольных рисков и органы власти Челябинской области. К сожалению, большинство сделало это формально. Органам власти и местного самоуправления стоит ответственнее подойти к задаче и продолжить работу в этом направлении.

Но есть и положительные практики. Например, в системах комплаенса Министерства строительства и инфраструктуры, Министерства тарифного регулирования и энергетики и Министерства культуры Челябинской области составлена детальная карта рисков антимонопольных нарушений.



Какие рекомендации Вы могли бы дать бизнесу на основе практики УФАС?

Антимонопольное законодательство сложное. Здесь необходимы синергия правовых и экономических знаний и чувства справедливости, а также постоянное повышение квалификации путем изучения правоприменительной практики, предложений по поправкам, новостей о деятельности антимонопольной службы. Предпринимателям надо инициировать обсуждение проблем законодательства, взаимодействовать с антимонопольным органом в рамках общественного

и экспертных советов для решения актуальных бизнес-проблем.

В свою очередь, ведомство в результате совместной работы с иными органами власти и организациями принимает меры реагирования или предлагает пути решения. Так, УФАС и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Челябинской области поставили вопрос об отсутствии единогообразного регулирования размещения нестационарных торговых объектов. Это стало импульсом для решения многолетней проблемы бизнес-сообщества: принят областной Закон об условиях размещения нестационарных торговых объектов¹⁷. На федеральном уровне такого регулирования по-прежнему нет.

Челябинское УФАС России советует отстаивать свои права, говорить о проблемах, характерных для одного или всех предпринимателей, на разных площадках, конференциях и во время публичных обсуждений антимонопольной службы. Ведомство всегда открыто для информации и заинтересовано в защите бизнеса.

Интервью подготовила

Алена Авраменко,
руководитель отдела информации
журнала «Конкуренция и право»

¹⁶ Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утв. Президиумом ВС РФ 16.05.2018.

¹⁷ Закон Челябинской области от 09.04.2020 № 131-ЗО «О порядке и условиях размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной собственности Челябинской области или муниципальной собственности, землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута».