

10 вопросов руководителю Воронежского УФАС России

Продолжаем серию интервью с главами региональных управлений антимонопольного ведомства. На этот раз в центре внимания Воронежское УФАС России. Его руководитель **Денис Юрьевич Чушкин** рассказывает о самых ярких делах 2019 г., о том, как снизить число антиконкурентных нарушений органов власти и почему нужно ужесточить требования к процедуре проведения торгов по закону, регулирующему закупки юридическими лицами¹.

? Денис Юрьевич, на каких областях предпринимательской деятельности сосредоточен интерес Воронежского УФАС России?

Мы уделяем особое внимание сферам экономики, перечисленным в Национальном плане развития конкуренции в РФ на 2018–2020 годы². Это и здравоохранение, и газоснабжение, и дорожное строительство, и естественные монополии.

Одно из важных направлений — системная работа над тем, чтобы жители региона получали качественный широкополосный доступ к Интернету. Этому мешает высокая стоимость услуг по предоставлению во временное пользование провайдерам (операторам связи) опор воздушных линий электропередачи для того, чтобы подвесить кабели связи на территории Воронежа и Воронежской области.

Сейчас огромное внимание уделяется цифровизации всех сфер экономики, и недопустимо, чтобы владельцы инфраструкту-

ры злоупотребляли своим доминирующим положением и ограничивали возможности хозяйствующих субъектов, работающих на смежных рынках.

Мы ведем несколько разбирательств в этой сфере. Уже завершено дело против АО «Воронежская горэлектросеть», после нашего вмешательства стоимость аренды одной опоры снижена более чем в 15 раз: с 484 до 30 рублей в месяц. Еще рассматриваем два аналогичных дела в отношении ПАО «МРСК Центра» и МКП городского округа «Город Воронеж» МТК «Воронежпассажиртранс».

? Кого Вы могли бы назвать основным оппонентом УФАС?

Нашими главными антагонистами традиционно остаются представители сферы естественных монополий. К сожалению, по-прежнему много нарушений допускается при подключении к инфраструктурным объектам или их использовании, будь то электричество, вода или газ.



Специфическое для региона нарушение — несоблюдение Фондом капитального ремонта многоквартирных домов Воронежской области требований законодательства, регулирующего правила отбора исполнителей для капремонта.

Участники закупки на ремонт или замену лифтов в домах подали жалобы в наше управление. Выяснилось, что в аукционной документации был указан неточный срок оплаты работ: их надо было провести в 2019 году, а оплатить можно было до 2022 года, что

недопустимо. В результате итоги аукциона были аннулированы, после исполнения нашего предписания удалось добиться экономии более 30 миллионов рублей.

? Чем правоприменительная практика УФАС за 2019 год отличается от предыдущих лет?

В целом в 2019 году она сложилась положительно. Формируется прецедентная судебная практика, хозяйствующие субъекты стали тщательнее

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

² Утвержден Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

Анализ правоприменительной практики показал, что многие заказчики не в полной мере используют предоставленные законом права, которые позволяют обезопаситься от недобросовестных поставщиков

изучать антимонопольное законодательство, благодаря этому уменьшилось количество правонарушений.

Наиболее распространены в регионе нарушения в сфере порядка подключения к инженерным сетям: за 2019 год возбуждено 36 административных дел. Причина, по которой они происходят так часто, в том, что Правилами техприсоединения³ установлены определенные порядок и сроки подключения, которые субъекты естественных монополий нередко нарушают. Получив от потребителя заявку на подключение, сетевые организации затягивают сроки ее рассмотрения, требуют не предусмотренные Правилами документы, а иногда и вовсе оставляют обращение без рассмотрения.

В сфере законодательства о рекламе на первый план выходят нарушения, связанные с недостоверностью информации либо отсутствием ее существенной части. Особенно важно предотвращать их в области финансовых услуг. Самые частые нарушения здесь — указание банками выгодной для себя информации о процентной ставке кредита или вклада огромным кеглем, а сведений об иных условиях приобретения услуг, которые могут значительно повлиять на потребительский выбор, мелким шрифтом. Или застройщики ярко и крупно рекламиру-

ют цены на «квартиры», в то время как дом находится на стадии котлована, а информацию о том, что это всего лишь привлечение средств в долевое строительство, со ссылкой на сайт с проектной декларацией дают маленькими нечитаемыми буквами.

Большое внимание уделяем также проведению торгов при предоставлении органами власти земельных участков, контролю за торгами отдельных видов юридических лиц с государственной долей участия, а также за обязательными по законодательству торгами в сфере банкротства.

Еще одно из приоритетных в 2019 году направлений в деятельности антимонопольной службы в целом и нашего управления в частности — контроль за освоением денежных средств, выделяемых на реализацию национальных проектов. УФАС ежемесячно проводит внеплановые проверки по аукционам в рамках нацпроектов.

Кроме того, мы работаем над пресечением недобросовестного поведения при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов.

Анализ правоприменительной практики показал, что многие заказчики не в полной мере используют предоставленные законом права, которые позволяют обезопаситься от недобросовестных поставщиков.

В 2019 году управление в инициативном порядке провело анализ действий заказчиков в данном направлении, который показал, что в 2018 году было принято более 300 решений об одностороннем расторжении контрактов, при этом от ряда заказчиков к нам не поступала информация о включении в реестр недобросовестных поставщиков. Мы расследовали несколько десятков дел, и уже заказчиков привлекали к административной ответственности. В 2020 году планируем провести аналогичную работу по итогам 2019 года.

Наиболее часто встречаются такие нарушения, как неверный выбор способа закупки, описание товаров, ограничивающее количество ее участников, необоснованное отклонение заявок и другие.

Среди отрицательных тенденций отмечу тот факт, что все чаще не соблюдаются ограничения, связанные с закупками у единственного поставщика, с ними заключается несколько договоров до 100 тысяч рублей. Такие договоры фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную несколькими самостоятельными договорами.

Подчеркну также, что благодаря исполнению предписаний управления государственные и муниципальные заказчики допол-

нительно сэкономили в 2019 году порядка 60 миллионов рублей.



В отчетах о практике УФАС отмечается существенный рост числа анти-монопольных нарушений органов власти. Как Вы корректируете ситуацию?

Сокращение количества нарушений, совершенных органами власти, — один из показателей Нацплана по развитию конкуренции. В 2018 году в Воронежской области их число увеличилось. Основная причина, на наш взгляд, кроется в том, что в связи с повышением правовой грамотности заявителей именно индивидуальные предприниматели и хозяйствующие субъекты стали чаще жаловаться на действия органов власти.

Типичными можно считать нарушения при распределении имущества, реализации или передаче в аренду земельных участков, нарушение порядка или непроведение конкурентных процедур по отбору управляющих компаний для многоквартирных домов. Иногда заказчики устанавливают в документации требования, ограничивающие количество участников, в частности по срокам выполнения работ или при описании объекта закупки, который соответствует только

³ Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям».

одному производителю. Также издаются нормативные акты, которые ограничивают конкуренцию на том или ином рынке.

Чтобы изменить ситуацию, управление занимается адвокатированием конкуренции. Мы организуем публичные обсуждения, на которых рассказываем о правоприменительной практике, участвуем в обучающих мероприятиях, где разъясняем требования законодательства, рассматриваем типичные примеры нарушений и случаи, когда они возможны.

Помогает и внедрение антимонопольного комплаенса. Все органы власти в области уже определили ответственных за это лиц, приняты документы с требованиями к действиям сотрудников по профилактике и предупреждению нарушений законодательства в сфере конкуренции. Ответственные лица прошли обучение, в том числе с участием представителей регулятора.

Благодаря всем этим мерам в 2019 году число нарушений органов власти сократилось на 60 процентов по сравнению с предыдущим годом. Теперь реализация комплаенса будет основана на уже готовых документах,

а также на анализе выявляемых нарушений и выработке новых механизмов, которые помогают их не допускать.

? В портфолио Воронежского УФАС России немало резонансных дел о сговорах. Расскажите об антикартельной работе ведомства. Какие методики наиболее эффективны в доказывании таких нарушений и как строится взаимодействие УФАС с региональными правоохранительными органами?

Управление активно работает над декартелизацией сферы госзакупок, уже завершено 12 дел по сговорам на торгах. Наиболее распространены в регионе картели в дорожном строительстве и ремонте, жилищно-коммунальном хозяйстве, строительстве, при поставках продуктов питания.

Особенно опасно, когда сами органы власти участвуют в сговоре, как в деле Фонда капитального ремонта многоквартирных домов Воронежской области, ведь, по сути, именно они должны обеспечивать законность и прозрачность процедур.

Практика Воронежского УФАС России за 2019 г. в цифрах

2058

заявлений граждан
и хозяйствующих
рассмотрено

200

предписаний
и предупреждений
об устранении
нарушений выдано

385

дел
об административных
правонарушениях
рассмотрено

24

млн руб. — общая
сумма взысканных
штрафов

Благодаря исполнению предписаний управления государственные и муниципальные заказчики дополнительно сэкономили в 2019 году порядка 60 миллионов рублей

Механизм выявления сговоров в управлении налажен, мы используем разные источники информации, начиная с открытых баз данных (РТС-тендер, Сбербанк-АСТ, Единая электронная торговая площадка) и заканчивая более узкими специализированными площадками (СПАРК, Seldon.Basis). Для выявления сговоров проводится комплексная работа, анализируются итоги аукционов и особенности поведения на них компаний, заявки участников, связи между хозяйственными на предмет аффилированности.

Однако нельзя раскрывать все секреты нашей работы, поскольку с распространением цифровых технологий методы участников картелей становятся более изощренными.

Мы также взаимодействуем с правоохранительными органами. Представители управления на постоянной основе включены в межведомственные рабочие группы по пресечению нарушений в различных сферах, проводятся встречи и совещания, связанные с усилением контроля. В частности, сотрудники Воронежского УФАС России и силовых структур входят в рабочую группу при прокуратуре Воронежской области по вопросам выявления и пресечения преступлений в сфере экономики. Заседания проводятся регулярно, обсуждаются проблемы сотрудничества при раскрытии картелей, такие как получение управлением от право-

охранительных органов материалов оперативно-разыскной деятельности, в том числе уже имеющихся в их распоряжении видео- и аудиозаписей переговоров, переписки, телефонных разговоров.

Помимо этого, УФАС взаимодействует с областными Управлением экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России и Управлением ФСБ: проводим совместные проверки, получаем и фиксируем документальные доказательства антиконкурентного соглашения. В свою очередь правоохранители привлекают наших сотрудников к проведению оперативно-разыскных мероприятий.

Благодаря межведомственному взаимодействию на практике выработаны подходы к выявлению антимонопольных нарушений. Также в соответствии с поручением ФАС России по всем нашим антикартельным делам мы направляем материалы для возбуждения дел в правоохранительные органы, которые определяют экономический ущерб и квалификацию по конкретным статьям УК РФ, в том числе и по статье 178.

Наконец, ФАС России подписала соглашение о сотрудничестве с Федеральной службой судебных приставов, что позволяет оперативно и эффективно взыскивать в федеральный бюджет штрафы, наложенные Воронежским УФАС России, в том числе по сговорам.

С каждым годом профессиональных жалобщиков становится все больше, и примерно каждая третья жалоба, поступающая в управление, подана ими

? **Расскажите о делах последнего времени, которые Вы считаете самыми большими победами или поражениями УФАС.**

Прежде всего подробнее расскажу о деле в отношении областного Фонда капитального ремонта. Он не использовал конкурентные процедуры для отбора организаций по строительному контролю и разработке проектной документации на проведение капремонта общего имущества многоквартирных домов. Это не только привело к ограничению конкуренции на рынке, но и не позволило эффективно и экономно расходовать средства жителей Воронежской области.

Другое важное дело связано с неправомерным использованием ООО «Городские парковки» термина «муниципальная парковка» для обозначения зон платной парковки на территории Воронежа, что вводило потребителей в заблуждение. Компания не находится в собственности администрации Воронежа либо иного муниципального образования и собирает плату за пользование парковочными местами на собственный счет, а не на счет муниципального образования.

Особое значение для нас имеют разбирательства, когда удалось защитить ин-

тересы малого бизнеса. К примеру, спор с ООО «РВК-Воронеж», незаконно ограничившим водоснабжение субъектов малого предпринимательства.

Еще один яркий случай — предупреждение, выданное управлением ОАО «РЖД» за навязывание невыгодных условий договора. Монополист ежедневно взимал с предприятия плату за использование железнодорожного пути необщего пользования, причем фактически предприятие пользовалось этим путем далеко не каждый день. По сути, ОАО «РЖД» переложило бремя содержания своего железнодорожного пути на эту организацию. А ведь в итоге от такого недобросовестного поведения страдают потребители, поскольку оно сказывается на конечной цене продукции.

? **Как складывается практика обжалования решений УФАС в судах?**

Хозсубъекты все чаще используют свое право на судебное оспаривание наших решений. Вместе с тем более чем в 90 процентах случаев суд принимает решение в пользу антимонопольного органа.

К важным победам, безусловно, относится дело по опорам в отношении АО «Воронежская горэлектросеть», наша позиция устояла во всех трех инстанциях⁴.

Значима также победа в споре с ООО «РВК-Воронеж», которое незаконно начисляло и взимало с ООО «Производственное объединение „Воронежский станкоинструментальный завод“» плату за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения за периоды, превышающие три месяца с момента отбора контрольных проб. В результате таких действий под угрозой прекращения подачи холодной воды потребитель переплатил порядка 900 тысяч рублей. Судебные разбирательства длились несколько лет и наконец завершились в пользу управления летом 2019 года⁵.

Есть в нашей практике и случаи, когда мы встаем на сторону монополистов. Так, ПАО «МегаФон» хотело через УФАС повлиять на решение ПАО «МРСК Центра» об отказе повторно подключить к электросетям объект, который уже имел такое присоединение. Управление поддержало энергоэнергетиков, «МегаФон» попытался оспорить наше решение в судах, но проиграл⁶.

К отрицательным примерам отнесу дело в отношении компании «МРСК Центра», которую мы оштрафовали на 850 тысяч рублей за уклонение от техприсоединения

к электросетям птицеводческого комплекса ООО «Агрохолдинг „Рамонская индейка“». Из-за действий «МРСК Центра» два года крупный инвестиционный проект по строительству завода не мог быть реализован. Мы считаем это грубейшим нарушением законодательства. Вместе с тем Арбитражный суд Центрального округа отменил решение управления по этому делу, хотя первые две судебные инстанции встали на нашу сторону. К сожалению, Верховный Суд РФ отказал в пересмотре дела⁷.



Для Воронежского УФАС России актуальна проблема профессиональных жалобщиков⁸. Как работаете с такими обращениями?

Это для нас более чем острая проблема. Закон № 44-ФЗ⁹ дает любому участнику закупки право обжаловать ее, если нарушены его права и законные интересы. При этом законодательство о контрактной системе относит к участникам закупки любое юридическое и физическое лицо, в том числе не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. Иными словами, обжаловать закупку может любой.

⁴ Дело № А14-16862/2018.

⁵ Дело № А14-2587/2017.

⁶ Дело № А14-7576/2019.

⁷ Дело № А14-24549/2018.

⁸ Чушкин Д. Как усилить иммунитет к «профессиональным жалобщикам» на госзакупках // Конкуренция и право. 2018. № 5. С. 48–55.

⁹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Рекомендуем бизнесу настроить внутренний контроль, изучать практику антимонопольного органа, участвовать в публичных обсуждениях правоприменения, при возникновении спорных ситуаций обращаться в УФАС

Некоторые используют данные им права для собственного обогащения, подготавливая жалобы за плату. И это не оказание юридических услуг участнику закупки, а «снос закупки» и вымогательство денег с заказчика или с участников закупки за отзыв жалобы. Таких лиц мы называем рейдерами или профессиональными жалобщиками. С каждым годом их становится все больше, и примерно каждая третья жалоба, поступающая в управление, подана ими.

Нет законных оснований не принимать такие жалобы либо оставлять их без рассмотрения. Поэтому в первую очередь мы выясняем, каким образом нарушены права такого лица, могло ли оно в принципе стать участником закупки. Например, обладает ли данная организация соответствующими лицензиями, допусками и разрешениями, есть ли регистрация в единой информационной системе, на электронных площадках, а также опыт выполнения контрактов по госзакупкам. Ведь главная цель подачи жалобы — восстановить нарушенные права и законные интересы.

На основании полученной информации и оценки доводов принимаем решения. Кроме того, регулярно разъясняем заказчикам порядок действий в ситуации, если поступило предложение отозвать жалобу за вознаграждение. Основной принцип — ни в коем

случае не соглашаться на это предложение, дабы пресечь деятельность таких лиц.

Уже несколько лет обсуждается введение платы за подачу жалобы, что, как мы полагаем, если не искоренит, то в несколько раз сократит число обращений от тендерных рейдеров.



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

Воронежское УФАС России внимательно следит за законодательными инициативами ФАС России. Мы считаем, что огромную роль в развитии конкуренции сыграет принятый закон¹⁰, предусматривающий запрет на создание новых и ликвидацию либо реорганизацию существующих унитарных предприятий на конкурентных рынках. Также с большим нетерпением ждем принятия таких ключевых законов, как пятый цифровой антимонопольный пакет, об основах госрегулирования тарифов, о реформировании и правовом регулировании естественных монополий.

С нашей точки зрения, надо скорректировать Закон № 223-ФЗ в части ограничения возможности заказчика использовать некон-

курентные способы закупки и устанавливать излишние требования к поставщикам, а также предусмотреть в КоАП РФ ответственность за его нарушение. Помимо этого, следует ужесточить требования к процедуре проведения торгов по аналогии с Законом № 44-ФЗ. Зачастую ответственность за нарушение отдельными хозяйствующими субъектами норм законодательства о закупках несоизмерима с совершенным нарушением или не предусмотрена вовсе.

К тому же одна из характерных проблем Воронежской области — отказ судов общей юрисдикции рассматривать дела о неуплате административных штрафов, наложенных на должностных лиц. Особенность этих дел в том, что суд должен рассмотреть их в день получения протокола об административном правонарушении, при этом присутствие нарушителя обязательно. Суды полагают, что обеспечить явку правонарушителей для рассмотрения протокола — обязанность антимонопольного органа. Однако мы такими полномочиями не обладаем.

В результате должностные лица избегают административной ответственности, что способствует созданию условий для совершения ими новых правонарушений, связанных с неуплатой штрафов в срок либо неуплатой их вообще.

Полагаем, что эту проблему могли бы решить разъяснения Пленума Верховного

Суда РФ о необходимости применения судами всех мер в соответствии с КоАП РФ по обеспечению явки, включая использование принудительного привода в судебное заседание. Либо этот вопрос найдет отражение в разрабатываемом проекте нового Кодекса РФ об административных правонарушениях.



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

Их несколько: качественно настроить работу и контроль внутри организации, изучать практику антимонопольного органа, участвовать в публичных обсуждениях правоприменения, которые проводит наше управление, при возникновении спорных ситуаций обращаться в управление с соответствующими заявлениями.

Также важно активное участие бизнес-сообщества в формировании мероприятий по содействию развитию конкуренции, предусмотренных региональной «дорожной картой»¹¹, и в мониторинге состояния развития конкуренции на территории Воронежской области.

Интервью подготовила

Алена Авраменко,

руководитель отдела информации
журнала «Конкуренция и право»

¹⁰ Федеральный закон от 27.12.2019 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О государственных и муниципальных унитарных предприятиях“ и Федеральный закон „О защите конкуренции“».

¹¹ Распоряжение правительства Воронежской области от 28.04.2015 № 258-р «О Плана мероприятий („дорожной карте“) по содействию развитию конкуренции в Воронежской области».