

10 вопросов руководителю Пензенского УФАС России

Новые аргументы картелистов, плюсы дистанционного рассмотрения дел, будущее «профессиональных жалобщиков» — эти вопросы мы обсудили с руководителем Пензенского УФАС России **Еленой Николаевной Демидовой**.

? Елена Николаевна, к каким отраслям рынка Пензенское УФАС России проявляет особое внимание?

Есть постоянные сферы нашего контроля, и есть те, что выходят на первый план в определенный период. К примеру, сейчас в рамках национальных проектов выделяются значительные средства на здравоохранение, образование, демографию, строительство. Реализация таких проектов требует пристального внимания к соблюдению законодательства о закупках и Закона о защите конкуренции¹. На постоянной основе мы активно следим за процессами на рынках продовольствия, лекарственных препаратов, нефтепродуктов и других.

? Расскажите об изменениях в работе УФАС из-за распространения COVID-19 и пандемийных ограничений.

В период пандемии в нашем УФАС были введены некоторые ограничения, но количество рассмотренных дел не уменьшилось. Кроме того, обращения в управление принимались по горячей линии. Мониторинг цен прово-

дился как в рабочие, так и в выходные дни. К нему присоединились сотрудники прокуратуры, а при проверке аптечных учреждений — представители Росздравнадзора по Пензенской области.

Да, изменился формат заседаний комиссий: более 80 процентов из них проводились в дистанционном режиме. Но это не лишало стороны права на очное присутствие.

Мы заметили положительный эффект от дистанционного рассмотрения жалоб и дел о нарушении антимонопольного законодательства. Обратившиеся в УФАС лица не всегда приходят на заседания комиссий по своим заявлениям. При «дистанционке» же они участвовали почти всегда, независимо от места нахождения. А значит, комиссия имела возможность задавать необходимые вопросы, чтобы выяснить обстоятельства спора. Это очень важно, особенно для жалоб по закупочному законодательству и обращений о включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков, ведь на их рассмотрение дается всего пять рабочих дней. Такая практика в УФАС продолжается и сегодня.

Отмечу, что при ежедневном мониторинге цен на медицинские маски, в том числе



в Интернете, Пензенское УФАС России обнаружило нарушение индивидуальным предпринимателем пункта 1 статьи 14.2 Закона о защите конкуренции. Размещая в Интернете информацию о продаже масок, он фактически предлагал товар, не соответствующий требованиям ГОСТа Р 58396-2019 «Маски медицинские. Требования и методы испытаний». Иными словами, вел себя недобросовестно, вводил в заблуждение в отношении качества и потребительских свойств продаваемого товара. Мы выдали предпринимателю предупреждение о необходимости прекратить такое поведение.

? **Какие разбирательства из практики УФАС за первую половину 2021 года Вы считаете наиболее показательными?**

Правоприменительная практика разнообразна, но наиболее значимым для региона в 2021 году назову выявленный нами сговор между перевозчиком пассажиров по муниципальному маршруту и организатором перевозок — Управлением транспорта и связи города Пензы.

До этого года в Пензе для участия в конкурсе на получение свидетельства на право осуществления перевозок по нерегулируе-

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

Мы пытаемся бороться с «профессиональными жалобщиками», направляя информацию в налоговые и правоохранительные органы. К сожалению, безрезультатно

мым тарифам перевозчик заключал договоры аренды транспортных средств в количестве, необходимом для оказания услуг.

Чтобы получить такое свидетельство, по Закону об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автотранспортом и городским наземным электротранспортом², а также по условиям конкурсной документации транспорт у перевозчика должен быть на праве собственности или ином законном основании.

Орган местного самоуправления, который выдал перевозчику свидетельство и должен контролировать выполнение его условий, знал о нарушениях при оказании услуг, но ничего для их устранения не сделал.

Пензенское УФАС России признало противоправные действия перевозчика и бездействие органа местного самоуправления нарушением пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции — заключением и реализацией соглашения об изменении существенных условий оказания услуг по перевозке пассажиров. Такое поведение отрицательно влияет на конкуренцию, создавая преимущества для перевозчика: он за плату распределяет рейсы на маршруте, позволяя выполнять перевозку лицам, не имеющим свидетельства и не прошедшим конкурсный отбор.

Законность наших решения и предписания подтвердил Арбитражный суд Пензен-

ской области³, в результате схема оказания пассажирских перевозок приведена в соответствие законодательству.

Другое важное дело из свежей практики касается действий Минлесхоза Пензенской области при проведении торгов на право пользования участками недр местного значения.

Порядок и условия проведения таких аукционов в регионе утвержден приказом министерства⁴. В нем нет перечня обязательных сведений для включения в извещение и документацию об аукционе; не определен состав документов, которые должны представить в заявке потенциальные участники торгов; не установлен способ оформления решения аукционной комиссии по результатам рассмотрения заявок и информирования о принятом решении участников торгов и иных лиц; не предусмотрены ознакомление участников торгов, кроме победителя, с результатами, а также официальное опубликование этих результатов для ознакомления неопределенного круга лиц.

Все это нарушает принципы открытости, равноправия и отсутствия необоснованных ограничений при проведении торгов на право пользования участками недр и, как следствие, может повлечь злоупотребление органа власти и ограничение конкуренции на товарном рынке. Такие действия содержат

признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

УФАС выдало Минлесхозу Пензенской области предупреждение о прекращении указанных действий и внесении изменений в Порядок. Предупреждение исполнено в срок.

? Кто главный оппонент УФАС? Позволяет ли работа ведомства сдвинуть вектор в сторону уменьшения числа или масштаба нарушений этих субъектов?

Оппонентов у нас достаточно в разных сферах, особенно в строительстве и ремонте автомобильных дорог. Также фиксируем много «регулярных» злоупотреблений доминирующим положением в тепло-, водо- и газоснабжении.

В 2021 году в фокусе нашего внимания оказалось ПАО «Россети Волга». УФАС установило масштабное нарушение сетевой организацией требований антимонопольного законодательства на территории Пензенской области. Компания не соблюдает порядок уведомления потребителей — физических лиц о прекращении подачи электроэнергии из-за проведения ремонта на объектах своего электросетевого хозяйства, о сроках и объ-

емах ограничения режима ее потребления в регионе. Это приводит или может привести к ущемлению интересов неопределенного круга лиц, а значит, нарушает часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

«Россети Волга» является субъектом естественной монополии, занимает доминирующее положение на рынке оказания услуг по передаче электроэнергии в границах присоединенных электросетей на территории области и может оказывать решающее воздействие на общие условия обращения товара на этом товарном рынке.

Мы выдали компании предписание о прекращении антимонопольного нарушения, и она исполнила его в срок.

Сейчас идет работа над возбуждением административного дела по части 2 статьи 14.31 КоАП РФ. Эта норма предполагает оборотный штраф от суммы выручки правонарушителя, в данном деле — предположительно несколько миллионов рублей.

? Какие рынки в регионе наиболее подвержены сговорам?

Самые «сговороемкие» сферы — строительство и здравоохранение.

За 2019–2020 годы УФАС выявило 8 картелей и 13 иных антиконкурентных согла-

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «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».

³ Дело № А49-181/2021.

⁴ Приказ Минлесхоза Пензенской области от 28.06.2013 № 73/1 «Об утверждении Порядка пользования участками недр местного значения, оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий» (далее — Порядок).

шений на рынках поставки медикаментов и медицинского оборудования, ремонта и строительства автодорог, оказания услуг по предоставлению информации о нарушениях Правил дорожного движения, поставки ИТ-оборудования и многих других. В 2021 году УФАС рассмотрело пока одно картельное дело — на рынке строительства дорог.

На какие доказательства сговоров УФАС опирается в первую очередь?

Нет строгого алгоритма и определенного перечня доказательств картелей. В каждом деле могут быть использованы разные инструменты, в том числе в зависимости от специфики рынка, на котором установлены признаки сговора.

Например, в 2019 году по результатам контроля за соблюдением законности при осуществлении закупок в Пензенской области и на основании информации регионального УФСБ наше управление рассмотрело дело по статье 11 Закона о защите конку-

ренции в отношении ООО «Максофт», ООО «Принт», ООО «Интерга» и ООО «Ланфорс».

Как мы установили, эти четыре компании устранили между собой конкуренцию, что привело или могло привести к поддержанию цен на торгах. При отсутствии реальных конкурентов контракты заключались с минимальным снижением цены.

Антимонопольное дело было возбуждено в том числе на основании использования ответчиками единых IP-адресов, с которых подавались заявки на участие в аукционах, делались ценовые предложения и подписывался контракт. Были доказательства использования единой инфраструктуры при участии в торгах, что могло свидетельствовать о договоренностях между нарушителями.

Для объяснения совпадения IP-адресов компании постфактум разработали договоры фильтрации интернет-трафика «Максофта». Такие доводы антимонопольный орган ранее не рассматривал. Мы собрали доказательства мнимости этих договоров, и аргумент нарушителей был отклонен.

Практика Пензенского УФАС России за 2021 г. (по состоянию на 20 июля) в цифрах

11

дел о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрено (1 дело о картелях)

188

жалоб по Закону № 44-ФЗ рассмотрено

63

жалобы по Закону № 223-ФЗ рассмотрено

211

постановлений о наложении административных штрафов принято

Суды первой и апелляционной инстанций отменили это решение УФАС, но мы смогли отстоять свою позицию в кассации. Арбитражный суд Поволжского округа возвратил дело на новое рассмотрение. При его повторном рассмотрении в первой инстанции ответчики отказались от своих требований⁵.

? **Как строится работа УФАС с правоохранителями региона по выявлению, расследованию, доказыванию и профилактике антиконкурентных соглашений?**

Наше управление тесно сотрудничает с правоохранительными органами в этой области: проводим совместные совещания, заседания межведомственных групп, семинары-совещания. Подписаны соглашения о взаимодействии с Прокуратурой Пензенской области, региональным УФСБ. Сейчас на согласовании такое соглашение с областным УМВД. Сотрудничество позволяет нам обмениваться информацией, необходимой для установления признаков антимонопольных нарушений.

Если при рассмотрении дела мы находим в действиях участников соглашения признаки состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 178 УК РФ, то направляем материалы в соответствующие правоохранительные органы. Так, в 2020 году по материалам УФАС были возбуждены три уголовных дела на рынках строительства и информационных технологий.

? **Какова практика обжалования решений УФАС в судах?**

За 2020 год Арбитражный суд Пензенской области рассмотрел 32 дела об оспаривании решений Пензенского УФАС России, отменено только одно из них. В 2021 году арбитраж пока не отменял наши решения.

Если суд отменяет решение управления, впоследствии в аналогичных ситуациях мы учитываем эту практику. Как говорится, в споре рождается истина, а у нас — формируется судебная практика.

Отмечу, что 4 марта 2021 года было принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства». Оно поможет обеспечить единство применения судами антимонопольного законодательства.

Приведенная в этом документе практика обсуждалась на Коллегии ФАС России в апреле 2021 года с участием судей и представителей судейского сообщества. Такие формы дискуссий — огромная поддержка для территориальных органов при формировании единообразия в принятии решений.

? **Какие позиции ВС РФ, выраженные в упомянутом постановлении Верховного Суда РФ, наиболее значимы, на Ваш взгляд?**

Отмечу два момента. В случаях, когда Закон о защите конкуренции связывает примене-

⁵ Дело № А49-4257/2019.

ние его положений с наличием неопределенного круга потребителей — например, часть 1 статьи 10, — судам надо исходить из того, что возможность точного определения числа потребителей не имеет значения для целей применения антимонопольных запретов. В этих случаях нужно оценивать потенциальную возможность нарушения в целом прав потребителей или их отдельных групп как участников рынка с учетом характера допущенных соответствующим субъектом нарушений, наступивших последствий или последствий, которые могут наступить в будущем.

Важно и положение постановления о том, что при оценке наличия злоупотребления в поведении доминирующего на рынке хозяйствующего субъекта суд принимает во внимание законные интересы этого субъекта, которые вправе преследовать любой участник вне зависимости от его положения на рынке. Речь идет, скажем, об интересах, связанных с соблюдением правил безопасности при ведении деятельности, необходимостью выполнять иные обязательные и (или) обычные для соответствующей сферы деятельности требования, обеспечением экономической эффективности (экономии затрат) его собственной деятельности как участника рынка. Если доминанту вменяется злоупотребление, направленное на причинение вреда или иное ущемление прав других участников рынка, то он вправе доказывать, что его поведение

экономически выгодно для контрагентов в результате взаимодействия с ним.



Удается ли УФАС справиться с «профессиональными жалобщиками»?

Эта тема, конечно, актуальна для Пензенского УФАС России, как и для других территориальных органов антимонопольной службы. Мы пытаемся бороться с «профессиональными жалобщиками», направляя информацию в налоговые и правоохранительные органы. К сожалению, безрезультатно.

За прошедшие месяцы 2021 года число таких обращений уменьшилось почти на 40 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2020 года. Полагаю, это связано с тем, что почти 75 процентов подобных жалоб признаются необоснованными.

По моему мнению, злоупотребление правом на обжалование может продолжаться до тех пор, пока не будут приняты меры на законодательном уровне. Так, в июле 2021 г. оптимизационным пакетом поправок к Закону № 44-ФЗ⁶ уже введен механизм универсальной предквалификации. Еще одна возможная мера — установление госпошлины за обращение в антимонопольный орган.

Интервью подготовила

Алена Авраменко,

руководитель отдела информации

журнала «Конкуренция и право»

⁶ Федеральные законы от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».