

# 10 вопросов руководителю Амурского УФАС России

Глава Амурского УФАС России **Александр Сергеевич Дегодьев** рассказывает, легко ли регулятор адаптируется к работе в условиях пандемии, какие антиконкурентные нарушения типичны для региона и как «профессиональные жалобщики» совершенствуют закупочную деятельность заказчиков.

**?** Александр Сергеевич, какие сферы предпринимательства вызывают особый интерес Амурского УФАС России?

Антимонопольное регулирование затрагивает практически все виды экономической деятельности, поэтому вряд ли можно выделить товарные рынки, находящиеся на особом контроле. Но наиболее часто Амурское УФАС России выявляет нарушения в сфере транспорта, поставок коммунальных ресурсов, передачи электроэнергии, распоряжения государственным и муниципальным имуществом, ритуальных услуг и в строительном комплексе.

Кроме того, центральный аппарат ФАС России утверждает перечень товарных рынков для ежегодного исследования. По этому плану управление анализирует состояние конкуренции независимо от того, выявлены ли в таких отраслях нарушения.

В прошлом году мы провели пять исследований за 2019 год на розничных рынках реализации автомобильных бензинов и дизтоплива, рынке услуг по сбору и транспортировке твердых коммунальных отходов

в границах области. В 2021 году предполагаем подготовить восемь исследований уровня конкуренции на разных товарных рынках.

**?** Как изменилась работа УФАС из-за ограничений, введенных в связи с пандемией COVID-19?

Распространение коронавируса затронуло все отрасли не только российской, но и мировой экономики, не стала исключением и работа органов власти.

Видимые коррективы пандемия внесла в закупочную деятельность. Поскольку распространение коронавирусной инфекции — обстоятельство непреодолимой силы, заказчик имел право по пункту 9 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ<sup>1</sup> на закупку у единственного поставщика любых товаров, работ, услуг, необходимых в связи с возникновением таких обстоятельств. При этом требовалось наличие причинно-следственной связи между объектом закупки и его использованием для удовлетворения потребностей, появившихся из-за форс-мажора. Такая позиция изложена в письме Минфина России<sup>2</sup>.



Исходя из этого, в 2020 году заказчики гораздо чаще уведомляли УФАС о подобных случаях. Прежде всего речь шла о срочных закупках медицинских масок, перчаток, лекарств, то есть товаров, нужных для борьбы с вирусом. Мы рассмотрели 431 такое уведомление — в три раза больше, чем годом ранее.

Были выявлены значительные нарушения при подписании прямых договоров с поставщиками. Так, в прошлом году проводились внеплановые проверки в отношении Минздрава Амурской области, который заключил два госконтракта на поставку ап-

паратов искусственной вентиляции легких на общую сумму 55,8 миллиона рублей.

Заказчик пояснил, что закупал аппараты без торгов из-за необходимости срочно оснастить медорганизации, где разворачивались госпитали для пациентов с внебольничными пневмониями и коронавирусом. А проведение электронного аукциона было нецелесообразно: в Амурской области аналогичная техника имелась в недостаточном количестве, а из-за увеличения срока процедуры медики получили бы оборудование не ранее декабря 2020 года, что в период пандемии недопустимо.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>2</sup> Письмо Минфина России от 15.04.2020 № 24-05-05/30387.

### *Видимые коррективы пандемия внесла в закупочную деятельность. Увеличилась нагрузка на управление и в части контроля за соблюдением антимонопольного законодательства*

Однако такая срочность не подтвердилась: по каждому контракту министерство определило довольно большой срок поставки — 150 дней. Значит, можно было провести конкурентный отбор поставщика.

Минздрав Амурской области признан нарушившим часть 5 статьи 24 Закона № 44-ФЗ. Из-за неверного выбора способа определения поставщика УФАС возбудило дело по статье 7.29 КоАП РФ в отношении ответственного должностного лица.

Увеличилась в период пандемии нагрузка на управление и в части контроля за соблюдением антимонопольного законодательства. В 2020 году по сравнению с 2019-м рассмотрено на 22 процента больше заявлений по признакам нарушения Закона о защите конкуренции<sup>3</sup>. Значительную долю составили обращения о предполагаемых фактах злоупотребления доминирующим положением: 160 против 106 годом ранее.

Прирост произошел благодаря заявлениям по вопросам ценообразования на продукты питания, лекарственные и медицинские средства и их доступности в условиях распространения коронавируса.

Экономическая ситуация способствовала и расширению функций ведомства. В «допандемийный» 2019 год управление следило за девятью показателями на различных товарных рынках, в 2020-м их число удвоилось.

Так, весной прошлого года по поручению ФАС России в связи с начавшейся пандемией мы ежедневно мониторили розничные цены на медицинские маски в аптеках и крупных торговых сетях региона. В еженедельном режиме следили за ценами на лекарства из перечня ЖНВЛП, в ежедневном — за ценами на социально значимые продукты питания. Вместе с тем при проверке поступающих сведений и жалоб необоснованного увеличения цен не выявлено, поэтому меры антимонопольного реагирования не принимались.

Сказалась пандемия и на проведении проверок. В 2020 году были отменены плановые проверки хозяйствующих субъектов. Но в отношении органов местного самоуправления они осуществлялись в полном объеме.

Если говорить непосредственно об организации работы УФАС, то в прошлом году ФАС России из-за необходимости минимизировать контакты установила порядок дистанционного рассмотрения жалоб и заявлений, поступающих в территориальные органы. Сегодня в режиме видео-конференц-связи рассматриваются жалобы с участием лиц не только из Амурской области, но и других регионов. Удобство формата неоспоримо: он позволяет обеспечить участие в деле лиц, находящихся на большом расстоянии от места его рассмотрения, и сэкономить, исключив поездки и командировочные расходы.



**Как бы Вы охарактеризовали правоприменительную практику управления за 2020 год?**

В прошлом году незначительно снизилось количество рассмотренных дел о нарушении антимонопольного законодательства — на 11,5 процента по сравнению с 2019 годом: в 2020-м — 23, в 2019-м — 26.

Больше всего дел, как и раньше, касается злоупотребления доминирующим положением — по статье 10 Закона о защите конкуренции: четыре в отношении субъектов естественных монополий в 2020 году и пять — в 2019-м; о нарушении запретов на действия, акты органов власти, приводящие к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, — статья 15, а также по статьям 16, 17 и 17.1: 13 дел в 2020-м и шесть в 2019-м.

Что касается нарушений органов местного самоуправления, то по-прежнему большая их часть касается передачи объектов коммунальной инфраструктуры в пользование с нарушением процедур, а также бездействия по отбору управляющих организаций в установленных жилищным законодательством случаях. Такие нарушения можно назвать характерными для региона, особенно для его северной части и удаленных от областного центра частей, малонаселенных и с низким уровнем развития конкуренции.

Общий вектор в 2020 году сместился в сторону нарушений, связанных с проведением процедуры торгов.

В прошлом году управление выдало 19 предупреждений об устранении признаков антимонопольного нарушения — на 21 процент меньше показателя 2019 года. Из них пять по фактам злоупотребления доминирующим положением и 14 из-за совершения органом местного самоуправления действий или бездействия, приводящих к ограничению конкуренции. Уже выполнено 12 предупреждений, выполнение остальных перенесено на 2021 год.

Снизилось и число дел, возбужденных по признакам нарушения Закона о рекламе<sup>4</sup>. Если в 2019-м мы завели 41 дело, то в 2020-м их было 27. Чаще всего выявляем нарушения в рекламе финансовых услуг, нередко также случаи распространения недостоверной рекламы, нарушения в рекламе лекарств, медуслуг и распространяемой по сетям электросвязи. Все нарушители привлечены к административной ответственности.

Уменьшение количества возбужденных дел связано и с возрастающей правовой грамотностью хозяйствующих субъектов. Способствует этому и работа УФАС. В рамках адвокатирования конкуренции в 2020 году мы провели два обучающих семинара для рекламодателей и рекламораспространителей, а также четыре публичных обсуждения правоприменительной практики ведомства.



**Кого Вы могли бы назвать главным оппонентом Амурского УФАС России?**

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

Часто в сфере антимонопольного регулирования оппонентами управления становятся субъекты естественных монополий в области оказания коммунальных услуг, услуг транспорта. В целом работа ФАС России, в том числе на законодательном уровне, позволяет сместить вектор в сторону снижения количества таких нарушений. Этому способствует как введение и расширение действия института предупреждений, так и внедрение антимонопольного комплаенса.

Работа управления также помогает уменьшить число нарушений, что очевидно из показателей за последнее десятилетие. Так, в 2010 году принято 77 решений о нарушении антимонопольного законодательства, по которым выдано 93 предписания, а в 2020 году — 23 решения, 11 предписаний и 19 предупреждений.

**?** **Расскажите об антикартельной работе управления. Какие рынки в регионе наиболее подвержены сговорам?**

Амурское УФАС России ведет работу по борьбе с картелями и иными антиконку-

рентными соглашениями как по поступающим заявлениям, материалам, так и превентивно путем анализа информационных систем и других источников. Налажено взаимодействие с правоохранительными и другими контролирующими органами региона. В ряде недавних дел этой категории активно участвовали Контрольно-счетная палата Амурской области, Управление Федерального казначейства по Амурской области.

За последние три года управление выявило антиконкурентные соглашения на торгах на сумму свыше 750 миллионов рублей. Больше всего — на рынках строительных работ, работ по ремонту и содержанию автодорог.

**?** **Какие дела из свежей практики УФАС Вы считаете наиболее значимыми?**

Каждое дело особенное по-своему. Но отмечу контроль за исполнением законодательства при осуществлении в регионе закупок в рамках национальных проектов.

### Практика Амурского УФАС России за 2020 г. в цифрах

# 23

дела о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрено

# 19

предупреждений об устранении признаков антимонопольного нарушения выдано

# 7,51

млн руб. штрафов наложено, оплачено более 5,8 млн руб.

# 220

лиц привлечено к административной ответственности

В прошлом году мы провели 25 инициативных внеплановых проверок по таким закупкам. Большая часть нарушений зафиксирована на закупках по реализации нацпроекта «Международная кооперация и экспорт». В основном речь идет о нарушениях заказчиков при составлении закупочной документации: отсутствие требования к предоставлению обеспечения исполнения гарантийных обязательств; указание неверного срока действия банковской гарантии, предоставляемой победителем закупки в качестве обеспечения исполнения контракта; отсутствие в извещении о закупке информации о начале и окончании срока предоставления разъяснений положений документации об аукционе; описание объекта закупки, ограничивающего круг участников торгов.

Расскажу подробнее об антикартельном разбирательстве с участием ООО «Доральянс».

Еще в 2018 году в отношении этой компании и двух индивидуальных предпринимателей УФАС возбудило дело по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции<sup>5</sup>. Установлено, что генеральный директор и учредитель, владеющий 50 процентами уставного капитала компании, — это один из предпринимателей — ответчиков по делу.

Проанализировав совокупность прямых и косвенных доказательств, оценив поведение хозяйствующих субъектов в ходе трех открытых аукционов, комиссия УФАС пришла к выводу о наличии между «Доральянсом» и ИП антиконкурентного соглашения с целью заключения госконтрактов по результатам

аукционов с одним из участников соглашения по максимально возможной цене. Такие действия признаны нарушающими пункт 2 части 1 статьи 11 Закона.

Ответчики обжаловали решение управления в суде, но в удовлетворении требований им отказано, а Верховный Суд РФ не нашел оснований для передачи дела для рассмотрения в Судебную коллегию по экономическим спорам<sup>6</sup>.

Нарушители оштрафованы на общую сумму более 1,17 миллиона рублей по статье 14.32 КоАП РФ.

Упомяну также о деле, возбужденном по жалобе АО «АК „Аврора“» на действия ГУП Амурской области «Аэропорт Благовещенск» — главного оператора аэропорта. Авиакомпания сообщила, что аэродром навязывает договор на оказание услуг по обеспечению возможности его работы в качестве запасного и нарушает порядок ценообразования при установлении платы за предоставление возможности использовать аэродром как запасной.

Рассмотрев заявление, мы возбудили дело по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции<sup>7</sup>.

«Аврора» — региональный перевозчик, осуществляющий коммерческие воздушные перевозки пассажиров как по маршрутам, точка прилета или вылета по которым Благовещенск, так и по транзитным маршрутам, пролегающим через территорию Амурской

<sup>5</sup> Дело № А-11/14 2018.

<sup>6</sup> Дело № А04-1460/2019.

<sup>7</sup> Дело № А-10/17 2018.



### *В какой-то мере «профессиональные жалобщики» совершенствуют закупочную деятельность заказчиков, указывая на нарушения законодательства о контрактной системе в аукционной документации*

области, без посадки в этом городе. Часть рейсов совершалась в ночное время, когда аэропорт не работает.

Коммерческие авиакомпании обязаны указывать сведения о запасных аэродромах. Для транзитных рейсов через область, в том числе в ночное время, «Аврора» указывала Благовещенск как запасной аэродром. Обеспечение запасным аэродромом осуществлялось по договору между ГУП и авиакомпанией. Заключать его на 2018 год «Аврора» отказалась, считая взимание платы за эти услуги необоснованным. Унитарное предприятие сообщило в транспортную прокуратуру о нарушении компанией правил безопасности полетов, сахалинский транспортный прокурор вынес ей представление об устранении нарушения.

При этом в 2017 году ГУП и «Аврора» заключили договор на аэропортовое и наземное обслуживание воздушных судов, прибывающих в аэропорт Благовещенск и убывающих из него. Документ предусматривал оказание аэропортовых услуг в случае использования аэродрома как запасного, с повышающим коэффициентом 40 процентов.

Согласно переданным в наше управление пояснениям и расчетам, взимание платы за предоставление услуг запасного аэродрома не связано с оказанием авиакомпаниям

конкретных услуг, а направлено на возмещение затрат предприятия из-за необходимости работать в режиме ожидания за пределами регламента работы в период полетов «Авроры» и иных авиакомпаний.

ГУП сообщило, что за 2016–2019 годы брало плату как за предоставление возможности использовать аэродром в качестве запасного, так и за продление регламента его работы. Но такие сборы не предусмотрены в перечне аэронавигационных и аэропортовых сборов, тарифов за наземное обслуживание, утвержденном Минтрансом России<sup>8</sup>.

На 2019 год унитарное предприятие закрепило надбавку 40 процентов за обслуживание вне регламента работы аэропорта. Значит, взимание дополнительной платы необоснованно.

Комиссия УФАС заключила, что действия ГУП привели к ущемлению интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих воздушные перевозки, в том числе «Авроры», поскольку возложили на них обязанность вносить дополнительную плату. Такие действия нарушают часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Аэропорт и ответственное должностное лицо оштрафованы на общую сумму свыше 359 тысяч рублей по части 2 статьи 14.31 КоАП РФ.



**Как складывается практика обжалования решений вашего управления в судах?**

Как и у любого ведомства, в «портфолио» Амурского УФАС России есть проигранные дела. Вместе с тем одна из главных целей Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов в части принятых решений и их обжалования — единообразие правоприменительной практики. Если решение отменено, всегда стоит проанализировать причины. Ведь даже сложившаяся практика может быть пересмотрена, норма закона, долгие годы неизменная, — прочитана по-другому.

К сожалению, не всегда позиции суда и антимонопольного органа совпадают.

Например, увеличилось количество жалоб на торги по реализации имущества должника, осуществляемые по Закону о несостоятельности (банкротстве)<sup>9</sup>.

Порядок проведения таких торгов определяет собрание кредиторов должника или суд. При этом полномочия антимонопольного органа распространяются только на действия организатора торгов по их проведению и не позволяют оценивать сам порядок реализации имущества. Тут-то и возникает вопрос о сути жалобы: трактовать доводы заявителя как обжалование процедуры торгов в части нарушения по-

рядка или попытку обжаловать в антимонопольный орган действия в рамках процедуры банкротства?

По одному из таких дел мы подали кассационную жалобу в Судебную коллегию по экономическим спорам ВС РФ<sup>10</sup>.

Но в основном практика оспаривания решений УФАС складывается в пользу управления. Так, в 2018 году из 16 принятых решений об антимонопольных нарушениях обжаловано четыре, суд отменил только одно. В 2019 году из 22 принятых решений оспорены восемь, все оставлены в силе. В прошлом году пять обжалованных решений суды также сочли законными.



**Актуальна ли для УФАС проблема «профессиональных жалобщиков»?**

«Профессиональные жалобщики» — это скорее проблема для заказчиков, а не для УФАС.

Зачастую такие тендерные рейдеры не подают заявку на участие в рассматриваемой закупке и даже не занимаются тем видом деятельности, в рамках которого она осуществлена. Однако по законодательству обжаловать положения документации о закупке может любое лицо, независимо от участия в ней.

Количество подобных обращений ежегодно растет: в 2018 году их было примерно 13 процентов от общего числа поступивших

<sup>8</sup> Приказ Минтранса России от 17.07.2012 № 241 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации».

<sup>9</sup> Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

<sup>10</sup> Дело № А04-3245/2020.



### *Одна из главных задач УФАС — переломить тенденции сращивания бизнеса и власти, повысить доверие к публичным процедурам распределения государственных ресурсов*

жалоб, в 2019-м — уже 22, а в 2020-м — свыше 55 процентов. Около половины таких обращений Амурское УФАС России признало обоснованными. В ходе внеплановых проверок обнаружены нарушения в действиях заказчиков, выданы предписания об их устранении.

Это говорит о том, что пишут такие жалобы профессионалы, которые постоянно повышают уровень знаний, своевременно изучают меняющееся законодательство о контрактной системе. У большинства же заказчиков ситуация противоположная: зачастую они не успевают следить за поправками в законы и размещают документацию о закупках по шаблону, где есть ошибки.

Учитывая обоснованность доводов «профессиональных жалобщиков», можно сказать, что в какой-то мере они совершенствуют закупочную деятельность заказчиков, указывая на нарушения законодательства о контрактной системе в аукционной документации.

При соблюдении Закона № 44-ФЗ можно избежать оснований для подачи жалобы, а если она и будет подана, то антимонопольный орган признает ее необоснованной.

Напомню, что на время рассмотрения жалобы регулятор приостанавливает процедуру закупки только в части заключения контракта, сроки ее проведения остаются прежними.



**Какие законодательные изменения, на Ваш взгляд, наиболее необходимы сегодня для развития конкуренции в России?**

Юридические основы для развития конкуренции в Российской Федерации созданы, требуются точечные изменения, связанные с цифровизацией экономики. Одна из главных задач нашего управления — переломить тенденции сращивания бизнеса и власти, повысить доверие к публичным процедурам распределения государственных ресурсов.



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

Как показывает наша практика, организованная защита своих прав может быть не менее эффективна для бизнеса, чем обращение в контролирующий орган. Поэтому предпринимателям стоит активнее использовать и развивать институты гражданского общества: объединения, союзы и тому подобное, — в том числе для диалога с органами власти.

Интервью подготовила

**Алена Авраменко,**

руководитель отдела информации

журнала «Конкуренция и право»