

10 вопросов руководителю Ставропольского УФАС России

Какими способами хозяйствующие субъекты препятствуют антикартельной работе Ставропольского УФАС России, насколько активно участники сговоров используют явку с повинной и как удалось пресечь производство контрафактной минералки в регионе, рассказывает руководитель управления **Сергей Иванович Никитин**.

? Сергей Иванович, какие отрасли рынка находятся на особом контроле Ставропольского УФАС России?

В специализацию управления входят антимонопольное регулирование рынка минеральной воды на территории особо охраняемого эколого-курортного региона РФ Кавказских Минеральных Вод, рынка услуг по хранению зерна, а также вопросы организации пассажирских перевозок. Кроме того, на постоянном контроле УФАС предоставление субсидий.

Расскажу подробнее. Подавляющее большинство антимонопольных нарушений в области транспортного обслуживания населения совершается на стадии проведения конкурсов либо путем уклонения от них, когда по закону они обязательны.

Если же говорить о механизмах субсидирования, то они особенно широко применяются для развития сельского хозяйства и малого предпринимательства. Открытые, справедливые и конкурентные процедуры предоставления субсидий могут давать экономике мощный толчок, позволяя наиболее

успешным, эффективным и рациональным товаропроизводителям получать необходимые средства для развития производства. Напротив, закрытые, непрозрачные процедуры способствуют росту коррупции и приводят к субсидированию убыточных, неэффективных хозяйств, а порой и просто к воровству денег из бюджета.

И если мошеннические схемы по присвоению бюджетных средств находятся в компетенции правоохранительных органов, то порядок предоставления субсидий на стадии их распределения между конечными получателями контролирует антимонопольная служба.

Отмечу еще один момент. В период пандемии мы пресекли незаконные действия трех элеваторов, которые установили монополично высокие цены на услуги по отгрузке зерна, приобретенного из федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции в рамках товарных интервенций.

Цена отгрузки была завышена в несколько раз из-за необоснованного включения в нее дополнительных услуг. Для этого элеваторы заключали договоры на оказание



комплексной услуги по отгрузке зерна с обособленного хранения.

Расследование показало, что технология отгрузки не зависит от метода хранения. А значит, элеваторы экономически и технологически необоснованно установили завышенную цену. Их действия признаны злоупотреблением доминирующим положением, выданы предписания, и хозяйствующие их уже исполнили.

? **Какие меры применяет управление для развития конкуренции на рынке минеральной воды — одного из главных ресурсов Ставропольского края?**

Раньше едва ли не самыми распространенными в практике нашего УФАС были нарушения, связанные с недобросовестной конкуренцией на рынке розлива минеральных вод.

Наиболее известна и востребована у потребителей минеральная вода эссентукского типа. Обозначение «Эссентуки» является зарегистрированным наименованием места происхождения товара — НМПТ. Оно индивидуализирует товары, которые обладают особыми свойствами в силу природных условий.

В конце 2016 года основные недропользователи, добывающие минеральные воды Эссентукского месторождения, прекратили реализацию воды сторонним предприятиям. В результате хозяйствующие, которые ранее разливали по бутылкам и реализовывали оптом «Эссентуки № 4» и «Эссентуки № 17», лишились возможности приобретать воду из этих скважин. Как итог — увеличение количества фактов незаконного использования производителями НМПТ «Эссентуки».

Ставропольское УФАС России многократно выявляло факты производства и реали-

Одно из достижений нашего УФАС — формирование правоприменительной практики, позволяющей пресекать нарушения, связанные с введением в оборот товара с незаконным использованием РИД

зации минералки с наименованиями «Ессентуки № 4», «Ессентуки № 17», которая не отвечала установленным законом требованиям: ее разливали из скважин, не обозначенных в свидетельствах на соответствующие НМПТ. Чаще всего для производства контрафакта использовали минеральную воду Южно-Калаборского и Нагутского месторождений.

Из-за этого добросовестные производители недополучали прибыль, страдали деловая репутация и имидж края. Одно из важных достижений нашего УФАС — формирование положительной правоприменительной практики, в том числе судебной, позволяющей эффективно пресекать антимонопольные нарушения, связанные с введением в оборот товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности.

Теперь игроки рынка розлива минеральных вод — фигуранты антимонопольных дел не оспаривают ненормативные акты управления. Большинство предупреждений и предписаний исполняются в срок. Значительно меньше стало и таких нарушений. Со второго полугодия 2019 года в Ставропольское УФАС России не поступали обращения о нарушении исключительных прав на этом рынке.



Какие рынки в регионе наиболее подвержены сговорам? Какие методы работы используете в этой сфере?

Чаще всего антиконкурентные соглашения выявляем в строительном комплексе — 30 процентов, на рынке лекарств и медизделий — 15 процентов, продуктов питания — 8 процентов.

Участники картелей активно используют явку с повинной, чтобы освободиться от ответственности. Это один из механизмов, позволяющих обнаружить и пресечь антиконкурентные соглашения и согласованные действия.

В нашем управлении явка, как правило, происходит уже после возбуждения дела, когда ответчики ознакомились с собранной доказательственной базой. Законодательство дает им возможность добровольно сознаться до момента вынесения решения. В 2020 году с такими заявлениями обратились 18 раз.

Ставропольское УФАС России проводит профилактическую работу с хозяйствующими, разъясняет положения Закона о защите конкуренции¹ о недопустимости действий, которые могут быть квалифицированы как антимонопольное нарушение. Для этого организуются публичные обсуждения практики, на сайте управления размещается соот-

ветствующая информация, работники УФАС выступают на семинарах, привлекаем СМИ.

? Ваше УФАС — одно из нескольких территориальных управлений анти-монопольной службы, где создано специальное антикартельное подразделение. Каковы результаты его работы?

Отдел по борьбе с картелями был открыт в Ставропольском УФАС России 1 октября 2018 года. После того как набрали сотрудников, в начале 2019 года он приступил к работе. Были проведены три внеплановые выездные проверки в отношении хозяйствующих субъектов, в действиях которых выявили признаки картеля. В результате была собрана достаточная доказательственная база, которая послужила основанием для возбуждения дела в отношении четырех хозяйствующих субъектов по признакам картеля на торгах для муниципальных нужд на рынке строительных и ремонтных работ². Управление сразу же столкнулось с противодействием проверяемых: те отключили электричество в помещениях, отказались предоставлять документы и давать пояснения, создавали другие препятствия нашим сотрудникам.

Тем не менее была собрана достаточная доказательственная база, которая послужила основанием для возбуждения дела против четырех хозяйствующих субъектов по признакам картеля, а затем и признания факта нарушения.

Это решение обжаловалось в суде. В сентябре 2020 года Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд, как и ранее Арбитражный суд Ставропольского края, подтвердил законность и обоснованность выводов УФАС³.

Проверяемые и в дальнейшем мешали проведению контрольных мероприятий. Сотрудники управления даже получают угрозы в свой адрес. Но и мы не сидим на месте: наладили продуктивное взаимодействие с Прокуратурой Ставропольского края, МВД России, их работники вместе с представителями УФАС участвуют в проверках, иногда даже просто как наблюдатели. Это отрезвляюще и успокаивающе влияет на проверяемых.

Отдельно отмечу работу отдела на межрегиональном уровне. Вместе с сотрудниками ФАС России специалисты отдела раскрыли сговор на торгах по строительству автомобильных дорог, участники которого работали на территории Московского региона, Дагестана и Ставрополья. Выручка от противоправной деятельности нарушителей составила более 300 миллионов рублей.

Сегодня в активе отдела 16 рассмотренных дел о нарушении статьи 11 Закона о защите конкуренции, порядка 35 миллионов рублей наложенных штрафов.

? Какое расследование отдела по борьбе с картелями, с Вашей точки зрения, имеет особую значимость?

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

² Дело № 026/01/11-570/2019.

³ Дело № А63-18368/2019.

Сегодня в активе отдела по борьбе с картелями 16 рассмотренных дел о нарушении статьи 11 Закона о защите конкуренции, порядка 35 миллионов рублей наложенных штрафов

Отмечу одно из ранних дел отдела, которое привело к возбуждению первого в регионе уголовного дела по статье 178 УК РФ, предусматривающей ответственность за ограничение конкуренции.

Основанием для возбуждения уголовного дела в отношении бывшего генерального директора ООО «Кавказстройинвест» и бывшего директора ООО «Инженер» послужили в том числе материалы Ставропольского УФАС России⁴. Суды трех инстанций подтвердили факт антиконкурентного сговора на рынке капитального строительства спортивных объектов⁵. Эта информация была оперативно доведена до Следственного управления Следственного комитета РФ по Ставропольскому краю.

Участники соглашения получили вырчку по аукционам в размере более 399,7 миллиона рублей. УФАС привлекло картелистов к административной ответственности по части 2 статьи 14.32 КоАП РФ: «Инженер» оштрафован на 100 тысяч рублей, а «Кавказстройинвест» — более чем на 2,48 миллиона рублей. Сейчас Промышленный районный суд Ставрополя рассматривает материалы в отношении должностного лица «Инженера» по части 2 статьи 178 УК РФ. Второй участник — гендиректор «Кавказстройинвеста» и по совместительству депутат — в бегах за пределами России.



Как строится сотрудничество УФАС с региональными правоохранительными органами по антикартельному направлению?

В 2019 году в рамках рабочей группы Прокуратуры Ставропольского края по противодействию преступлениям и иным правонарушениям в сфере экономики, которая координирует взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов, создана группа оперативного взаимодействия в работе по выявлению и пресечению деятельности картелей.

Сотрудничество Ставропольского УФАС России, правоохранительных и надзорных органов помогло сформировать практику поэтапного выявления антиконкурентных соглашений и модель расследования дел о нарушениях статей 11, 16, 17 Закона о защите конкуренции и уголовных дел по статье 178 УК РФ. Кроме того, выработаны механизмы организации проверок, сбора и закрепления доказательств, передачи материалов, обмена информацией и параллельного ведения расследований.

По всем случаям вероятных сговоров хозяйствующих субъектов УФАС и Управление экономической безопасности и противодействия коррупции Главного управления МВД России по Ставропольскому краю составляют план

совместных мероприятий по выявлению и пресечению картеля. В нем за каждым подразделением закрепляются конкретные задачи.

У сотрудников антимонопольного органа есть специфические познания в выявлении косвенных признаков сговора. А правоохранители еще до совместных мероприятий могут получить прямые доказательства его наличия в рамках проведения оперативно-разыскных мероприятий. У них есть полномочия изъять у проверяемых необходимые документы, а также технику для дальнейшего изучения.

В результате обмена информацией с правоохранителями УФАС обладает полным объемом прямых и косвенных доказательств наличия картеля и принимает меры антимонопольного реагирования.

Едиличное преступление, предусмотренное статьей 178 УК РФ, встречается крайне редко. К числу сопутствующих ограничению конкуренции относятся составы, предусмотренные статьями 159 — мошенничество, 200.4 — злоупотребление в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, 200.5 — подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок и так далее.

Ставропольское УФАС России и УЭБ и ПК ГУ МВД России по Ставропольскому краю проводят совместные мероприятия

по выявлению нарушений при проведении закупочных процедур. Это и выход на место совершения правонарушения, и опросы участников, и другие мероприятия.

Надо отметить, что у правоохранителей более широкий набор инструментов, позволяющих собрать и закрепить доказательства взаимодействия тех или иных лиц, прежде всего путем проведения оперативно-разыскных мероприятий. В свою очередь, у антимонопольных органов есть специальные знания в сфере законодательства о защите конкуренции и практика рассмотрения дел о сговорах, которая может стать основой при возбуждении и расследовании уголовных преступлений как по статье 178, так и по иным статьям УК РФ в отношении должностных лиц: 204-й, 285-й, 286-й и другим. Такое сотрудничество дает положительные результаты.

Например, в марте 2020 года перед карантинном была проведена совместная выездная проверка с сотрудниками УЭБ и ПК ГУ МВД по Ставропольскому краю. Как только проверяющие представились, в здании сработала сигнализация, а за закрытыми дверями послышались звуки быстрых шагов множества людей. Оперативники остановили порядка 10 работников проверяемого лица возле черного входа. Во время досмотра было установлено, что те пытались вынести в своих сумках системные диски, флеш-накопители и документы компании.

⁴ Решение Ставропольского УФАС России от 10.04.2018 по делу № 27.

⁵ Дело № А63-7245/2018.

Хозсубъект выработал четкий план действий на случай проверки. Каждый сотрудник знал, какую вещь или документ он должен вынести из помещения, изучил пути отхода, имел заранее заученные пояснения для контролирующих органов о том, что он не работник компании, а оказался здесь случайно. Из этого следует, что проверяемые лица действовали осознанно и знали о возможных последствиях своих действий, потому и приняли решение препятствовать госслужащим.

УФАС и правоохранительные органы выявили прямые и косвенные доказательства сговора хозяйствующих субъектов при участии в торгах, в том числе в рамках национального проекта «Культура», проводимых в Ставропольском, Краснодарском краях, Ростовской, Волгоградской областях и в Москве. Управление возбудило антимонопольное дело⁶. Свидетельские показания и анализ данных, представленных электронными торговыми площадками, подтвердили наличие картеля.

Хотел бы выразить благодарность руководству и персоналу надзорных и правоохранительных органов, которые понимают

взаимную выгоду от сотрудничества и оказывают нашему управлению необходимую помощь.



Вы упомянули о делах по «смежным» по отношению к ограничению конкуренции статьям УК РФ. Расскажите о подобных расследованиях.

Практика свидетельствует о том, что в большинстве случаев картели отвечают всем признакам организованных преступных сообществ, в связи с чем может применяться статья 210 УК РФ — организация преступного сообщества или участие в нем. Один такой пример есть и на территории Ставропольского края.

Наше управление вместе с УЭБ и ПК ГУ МВД по Ставропольскому краю и следственным отделом по Промышленному району города Ставрополя СУ СК РФ по Ставропольскому краю проанализировали деятельность хозяйствующих субъектов, принимавших совместное участие во множестве закупочных процедур в регионе.

Практика Ставропольского УФАС России за январь — октябрь 2020 г. в цифрах

0

дел о незаконном использовании НМПТ при бутилировании минеральной воды возбуждено

8

дел по ст. 11 Закона о защите конкуренции заведено

608

дел об административных правонарушениях рассмотрено

12

млн руб. штрафов взыскано

Если, несмотря на защиту нами субъекта, чьи законные права и интересы ущемлены с точки зрения антимонопольного права, суд вынес решение не в нашу пользу, значит, есть недоработка УФАС в плане сбора доказательств

УФАС возбудило дело⁶ и в декабре 2019 года установило в действиях 26 хозяйствующих субъектов нарушение пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции — реализация антиконкурентного соглашения при участии в 138 открытых аукционах в электронной форме, направленного на отказ от конкуренции с целью поддержания цен на торгах. Копия решения направлена в Прокуратуру Ставропольского края, УЭБ и ПК ГУ МВД по Ставропольскому краю и упомянутый следственный отдел.

Уголовное дело по статье 178 УК РФ уже было заведено на момент вынесения нашего решения. Общая сумма дохода, полученная участниками картеля от его реализации, составила более 850 миллионов рублей. Многие участники картеля сейчас в бегах за пределами России.

В феврале 2019 года следственный орган открыл уголовное дело против гражданина и неопределенного круга лиц по части 2 статьи 178 УК РФ. Дело возбуждено на основании материалов выездной проверки УЭБ и ПК ГУ МВД по Ставропольскому краю и заключения специалиста нашего управле-

ния. В рамках межведомственного взаимодействия часть материалов доследственной проверки была передана УФАС.



Как складывается практика обжалования решений управления в судах? Какие победы или поражения Вы считаете знаковыми?

Формулировка «победа или поражение» не отражает фактических обстоятельств дела. Суд принимает решение в пользу одной из сторон спора. Если, несмотря на защиту нами субъекта, чьи законные права и интересы ущемлены с точки зрения антимонопольного права, суд вынес решение не в нашу пользу, значит, есть недоработка УФАС в плане сбора доказательств, экономической и правовой обоснованности доводов. На этом основании проводятся анализ и корректировка нашей позиции для обжалования в следующих судебных инстанциях. В этом нам сильно помогают и суды, с которыми мы проводим семинары-совещания.

Расскажу о разбирательстве, дошедшем до Верховного Суда РФ, когда в фокусе наше-

⁶ Дело № 026/01/11-1579/2020.

⁷ Дело № 026/01/11-885/2019.

Президент РФ поставил органам власти задачу разработать систему предупреждения антимонопольных рисков, но я бы и хозяйствующим субъектам рекомендовал ее создать. Это поможет избежать неблагоприятных последствий

го внимания оказалась деятельность ГКУ СК «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в Ставропольском крае» и Ставропольского регионального отделения Ассоциации юристов России. Они заключили соглашение, по которому ассоциация получила право разместить своих представителей в помещениях МФЦ для оказания платных услуг населению.

В дальнейшем ассоциация и ООО «Праобраз» подписали агентский договор о передаче компании права оказания юридических услуг в помещениях многофункционального центра. Это позволило хозяйствующему субъекту разместить подразделения в МФЦ на территории всего Ставропольского края и оказывать в них платные юридические услуги.

В свою защиту центр указывал, что площадь таких помещений в каждом конкретном случае не превышала параметры, установленные статьей 17.1 Закона о защите конкуренции. Кроме того, подчеркивалось, что это соглашение рамочное, не возлагает на стороны прямых обязательств, а сами помещения предоставляются по отдельным договорам аренды, заключаемым с владельцами недвижимости — муниципальными образованиями.

Тем не менее УФАС установило, что именно соглашение между МФЦ и Ассоциацией юристов России определяло порядок взаимодействия сторон и стало юридическим основанием для того, чтобы сдать в аренду соответствующие площади.

Правила организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг⁸ не предусматривают оказания на территории МФЦ платных юридических услуг, а получение такой возможности одним из хозяйствующих субъектов обеспечило ему более выгодные условия осуществления коммерческой деятельности. Поэтому действия по заключению такого соглашения признаны нарушением пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Выдано предупреждение об устранении нарушений.

МФЦ обжаловал наше предупреждение в суде. Первая и апелляционная инстанции отменили документ. Но кассация с ними не согласилась, сочла предупреждение законным и обоснованным. Подтвердил нашу правоту и ВС РФ⁹.

 По какой категории дел Вам бы в первую очередь хотелось увидеть формирование единообразной судебной практики?

Важна единообразная судебная практика в области госзакупок, особенно в Северо-Кавказском регионе. По статистике здесь самый высокий уровень безработицы в стране, как следствие, низкие зарплаты и пенсионные выплаты.

Справедливые торги по единым правилам, установленным Законом № 44-ФЗ¹⁰, и единая судебная оценка законности процедур обеспечат социально-экономическое развитие региона.



Как идет процесс внедрения анти-монопольного комплаенса в Ставропольском крае?

Все региональные органы власти приняли правовые акты об организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям законодательства о защите конкуренции и с 1 марта 2019 года начали внедрять ее в свою деятельность.

72 процента муниципальных образований Ставропольского края указали в планах мероприятий по содействию развитию кон-

куренции формирование доклада об анти-монопольном комплаенсе. Все это привело к значительному сокращению числа нарушений органами власти.

Президент РФ поставил органам власти задачу разработать систему предупреждения антимонопольных рисков¹¹, но я бы и хозяйствующим субъектам рекомендовал ее создать. Это поможет им избежать неблагоприятных последствий не только в виде штрафов.

Хочу обратить внимание предпринимательского сообщества, что ФАС России и Ассоциация антимонопольных экспертов разработали методику расчета убытков, причиненных в результате нарушения антимонопольного законодательства¹². С учетом срока исковой давности суммы, рассчитанные по этой методике к возмещению, могут обрушить положительный баланс хозяйствующих субъектов.

Интервью подготовила

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

⁸ Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».

⁹ Дело № А63-7511/2017.

¹⁰ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

¹¹ Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

¹² Разъяснение Президиума ФАС России от 11.10.2017 № 11 «По определению размера убытков, причиненных в результате нарушения антимонопольного законодательства».