

«Удмуртское УФАС России — первопроходец в создании практики пресечения цифровых картелей»

Взаимодействие антимонопольного органа с правоохранителями в Удмуртской Республике позволило вынести прецедентный приговор по уголовному делу о сговоре. Руководитель Удмуртского УФАС России **Евгений Владимирович Капсудин** в интервью нашему журналу поделился деталями этого расследования, а также пояснил, какие положения четвертого антимонопольного пакета, с его точки зрения, затрудняют пресечение нарушений.

? Евгений Владимирович, по итогам 2020 года Удмуртская Республика, поднявшись с 56-го места, лидирует в рейтинге регионов по уровню содействия развитию конкуренции на товарных рынках. Какие меры этому способствовали?

Такой результат — следствие эффективного взаимодействия органов власти республики и Удмуртского УФАС России. Вместе с республиканским правительством мы проводим мероприятия для содействия развитию конкуренции в регионе и приоритетных направлений его деятельности, совместные совещания, информационно-консультационные встречи, круглые столы. Важны также обучающие мероприятия для специалистов отраслевых министерств и ведомств республики, органов местного самоуправления

о внедрении и реализации антимонопольного комплаенса, реформе унитарных предприятий, практике применения антимонопольного, закупочного законодательства, включая применение превентивных мер по освещению проблемных аспектов и типовых нарушений.

Однако результатом такого сотрудничества стало не только первое место Удмуртской Республики в названном рейтинге, но и достижение ключевого показателя Национального плана развития конкуренции на 2018–2020 годы¹ — снижение количества антимонопольных нарушений органов государственной власти и местного самоуправления к 2020 году не менее чем в два раза по сравнению с 2017-м. Так, в 2018 году число таких нарушений в республике снижено на 23% по отношению к 2017-му — с 31 до 24, а за 2019 год их стало меньше еще на 52% —

15. Этого удалось достичь в том числе благодаря внедрению в органах госвласти системы антимонопольного комплаенса.

Еще один важный итог межведомственного взаимодействия — утверждение главой республики одним из первых перечня товарных рынков для содействия развитию конкуренции в регионе и соответствующего плана мероприятий на 2022–2025 годы².

? **Какие отрасли рынка и хозяйствующие субъекты находятся на особом контроле вашего управления?**

Наибольшее внимание Удмуртского УФАС России привлекают субъекты-монополисты, особенно занятые в естественномонопольных видах деятельности, таких как услуги по передаче электрической и тепловой энергии, газо-, водоснабжение и водоотведение. Эти рынки социально значимые и существенно влияют на жизнь граждан. К сожалению, число правонарушений в этих сферах с каждым годом растет.

Особняком стоят вопросы недискриминационного доступа к услугам естественных монополий и нарушения порядка технологического присоединения к сетям. Здесь нарушения наиболее часто допускают газораспределительные и сетевые организации.



Отмечу, что львиная доля поступивших заявлений по статье 10 Закона о защите конкуренции³ и, как следствие, раскрытых нарушений этой нормы приходится на неправомерные действия (бездействие) регионального оператора, ответственного за обращение с твердыми коммунальными отходами. За 2020–2021 годы в УФАС посту-

¹ Национальный план развития конкуренции в РФ на 2018–2020 гг. (утв. Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»).

² Распоряжение главы Удмуртской Республики от 28.12.2021 № 371-РГ «Об утверждении Перечня товарных рынков для содействия развитию конкуренции в Удмуртской Республике и Плана мероприятий („дорожной карты“) по содействию развитию конкуренции в Удмуртской Республике на 2022–2025 годы».

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

Чаще всего причиной отмены решений УФАС становятся не фактические ошибки правоприменения или неверное толкование буквы закона, а нереабилитирующие основания или процессуальные моменты

пило 92 таких заявления, выдано 16 предупреждений, возбуждено 14 антимонопольных дел.

Система обращения с отходами сейчас реформируется, и в законодательстве много неурегулированных вопросов. Для минимизации рисков антимонопольных нарушений в 2021 году управление предложило регоператору по обращению с ТКО в Удмуртской Республике ООО «Спецавтохозяйство» внедрить в деятельность институт антимонопольного комплаенса. Эта мера имеет прецедентный характер, а также является первым опытом введения комплаенса среди хозяйствующих субъектов республики.

Такой подход позволил восстановить права контрагентов регоператора: «Спецавтохозяйство» самостоятельно выявило и добровольно прекратило навязывать невыгодные условия договора.



Сетевые монополисты — главный оппонент УФАС?

Да, их деятельность по-прежнему требует нашего пристального внимания.

Например, не так давно управление выявило системные проблемы на рынке технического обслуживания газового оборудования. АО «Газпром газораспределение Ижевск»

не допускало специализированные организации на рынок, отказываясь от заключения соглашений об аварийно-диспетчерском обслуживании. Это единственная газораспределительная организация Удмуртской Республики, она занимает доминирующее положение на рынке аварийно-диспетчерского обеспечения внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования в регионе с долей 100%.

Применение мер административного воздействия позволило устранить препятствия и барьеры доступа субъектов малого бизнеса на рынок. Благодаря нашей работе теперь со всеми спецорганизациями заключены соглашения об аварийно-диспетчерском обслуживании.



Зафиксировало ли управление злоупотребления хозяйствующих субъектов на фоне распространения COVID-19?

В этот период увеличилось количество жалоб граждан на рост цен на медицинские маски. Сотрудники Удмуртского УФАС России проводили ежедневный мониторинг, в том числе посещали аптечные пункты, была открыта телефонная горячая линия по вопросам повышения цен на маски и выявлению их дефицита.

Установлено, что ООО «ЛЕСК» и группа лиц в составе ООО «РЕТ» и ООО «Нытва-Фарм», которые работают в республике под брендом «Планета здоровья», во время увеличения случаев заболевания ОРВИ и гриппом на территории региона, а также связанной с коронавирусом эпидемиологической обстановки установили и поддерживали стоимость одной медицинской маски на уровне 22 рублей. Это была максимальная сумма в Удмуртии, в связи с чем УФАС возбудило дело по признакам картельного сговора — нарушения пункта 1 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

? Как строится работа УФАС с региональными правоохранительными органами по антикартельному профилю?

Важное наше достижение во взаимодействии с правоохранителями — вынесение в 2021 году приговора по части 1 статьи 178 УК РФ за участие в сговоре ООО «Автомостпроект», ООО «НИВА» и ООО «Тектоника». Уголовное дело с учетом возвращения на дорасследование рассматривалось с 2017 по 2021 год. Картель выявлен при участии компаний в двух аукционах по проектированию и строительству дорог на общую сумму более 67 миллионов рублей.

При расследовании сговора УФАС активно работало с Управлением ФСБ России по Удмуртской Республике, неоднократно проводились совместные встречи, мы также помогали расследованию и рассмотрению уголовного дела в суде.

Должностные лица «Автомостпроект» признаны виновными по части 1 ста-

тьи 178. Вынесен приговор за участие в картельном сговоре с причинением крупного ущерба добросовестному участнику аукциона, что представляет собой новую практику. Виновным по части 5 статьи 33 УК РФ признан в том числе пособник, который формировал и подавал заявки, ценовые предложения от всех участников.

Этот прецедент может быть использован при межведомственном взаимодействии с правоохранительными органами при выявлении картелей.

? Какие расследования из свежей практики управления Вы считаете наиболее значимыми?

Выделю дело о сговоре АО «Ижавиа», ООО «Поможем», министерств имущественных отношений и транспорта и дорожного хозяйства Удмуртской Республики. В рамках соглашения внеочередное собрание совета директоров «Ижавиа» изменило Положение о закупках компании с целью ухода от конкурентных процедур при отборе управляющей организации для передачи ей полномочий единоличного исполнительного органа. Затем в качестве такой организации выбрано «Поможем», учредителем и единственным работником которой был генеральный директор «Ижавиа».

Закупка у единственного поставщика проведена по цене 297 миллионов рублей. На момент рассмотрения дела собственником «Ижавиа» была Удмуртская Республика в лице Министерства имущественных отношений. Благодаря действиям нашего УФАС удалось пресечь неправомерное распреде-

ление денежных средств. Это решение было обжаловано в арбитражном суде и признано законным⁴.

Другое знаковое дело — о сговоре министерств Удмуртской Республики, районных администраций и хозяйствующих субъектов, направленном на преднамеренный уход от процедуры закупок. Нарушение выявлено при реализации государственной программы «Развитие образования» при строительстве 15 детских садов, израсходованы более 780 миллионов рублей бюджетных средств. Дело расследовано во взаимодействии с правоохранительными органами. Управление установило, что нарушители без торгов приобретали уже построенные здания под детсады и намеревались предоставить земельные участки под ними также без закупочных процедур. В рамках этого дела мы изучили обстоятельства, которые ранее не были предметом рассмотрения антимонопольного органа, в частности установлена одна из схем ухода от проведения конкурентных процедур.

Расскажу и о поражении. Удмуртское УФАС России признало ПАО «Мобильные ТелеСистемы» нарушившим Закон о рекла-

ме⁵ при распространении рекламных СМС ювелирного магазина без согласия абонента. В материалы дела был представлен договор на оказание услуг связи между гражданином и МТС. В нем была фраза «если не указано иное, абонент выражает согласие на получение рекламы, использование сведений о нем в целях продвижения услуг». Напротив этого текста имелся чек-бокс для проставления отметки «не согласен». То есть при заключении договора согласие абонента на получение рекламы от любых лиц презюмируется, кроме случаев его отказа.

Суды трех инстанций отменили решение управления, указав, что согласие на получение рекламы может быть выражено в любой форме⁶. Это решение преюдициальное, поэтому мы используем его в работе. Однако не можем в полной мере согласиться с выводами судов, поскольку Закон о рекламе предполагает определенные действия абонента для выражения согласия на получение рекламы, а не ее получение «по умолчанию». Вместе с тем мы считаем, что в наших силах попытаться изменить правоприменительную практику.

Практика Удмуртского УФАС России за 2021 г. в цифрах

291

заявление о нарушении антимонопольного законодательства поступило

11

предписаний по антимонопольным нарушениям выдано

789

контрольных мероприятий в сфере законодательства о контрактной системе проведено

187

постановлений о назначении штрафов вынесено, общая сумма — более 17 млн руб.

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

Сотрудники управления постоянно анализируют актуальную практику судов, поэтому количество отмененных актов УФАС остается на низком уровне. К примеру, в 2021 году оспорено 35% принятых решений об антимонопольных нарушениях, к концу года ни одно из них не было отменено. Также обжаловано 14% постановлений о назначении штрафов, из них отменено два, то есть всего 1% от общего числа.

Мы тщательно изучаем каждое решение суда об отмене актов УФАС. Чаще всего причиной отмены становятся не фактические ошибки правоприменения или неверное толкование буквы закона, а нереабилитирующие основания или процессуальные моменты, связанные в том числе с недостатками работы почтовой службы: почтальоны могут вручить конверт родственнику привлекаемого лица или не соблюсти требования о вручении почтовой корреспонденции адресату.

**Как изменило деятельность управления внедрение инструментов мягкого права?**

Широкое применение превентивных механизмов важно для создания здоровой конку-

рентной среды и соблюдения прав потребителя. Антимонопольная служба теперь может возбуждать дела по ряду составов только после отказа хозяйствующих субъектов исполнять предупреждения, оперативнее устранять нарушение прав ущемленных лиц, бизнес — «исправиться» без штрафов, потребители — эффективно защитить свои права, для судов это резко сокращает количество рассматриваемых дел.

Все это снизило число правонарушений, но я вижу и недостатки такого подхода. Из-за введенных четвертым антимонопольным пакетом⁷ послаблений, не позволяющих признать доминантом хозяйствующего субъекта, не достигшего определенного уровня выручки, невозможно пресекать нарушения прав и интересов граждан и бизнеса на локальных рынках. Например, предпринимателя, который продает продукты в небольшом, но единственном магазине в отдаленном населенном пункте, нельзя признать доминирующим, и он может устанавливать цены на свое усмотрение. В отношении таких не всегда добросовестных хозяйствующих субъектов у нас связаны руки, применить меры антимонопольного реагирования к ним невозможно. А значит, люди будут приобретать продукты первой необходимости по завышенным ценам.

**С какими вызовами сталкивается УФАС в связи с цифровизацией эко-**

⁴ Дело № А71-8226/2021.

⁵ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

⁶ Дело № А71-14427/2018.

⁷ Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Недобросовестные участники закупок все чаще используют алгоритмы, роботов и иные программы для реализации антиконкурентных соглашений

номики и методов нарушителей антимонопольного законодательства?

Для нас наиболее актуален вопрос цифровизации госзакупок. Недобросовестные участники закупок все чаще используют алгоритмы, роботов и иные программы для реализации антиконкурентных соглашений. Появилось такое понятие, как «цифровые картели». Прежние наработки и методы доказывания показывают меньшую эффективность, поэтому мы не можем стоять на месте и идем «по следам нарушителей», осваиваем новые подходы к анализу и оценке таких действий, применяем нестандартные, новые для нас механизмы.

Удмуртское УФАС России — первопроходец в создании правоприменительной практики пресечения цифровых картелей. Мы одними из первых в России выявили стовор на торгах с участием ботов. Картелисты использовали специальное программное обеспечение, которое автоматически подавало ценовые предложения после каждого хода конкурента. Это приводило к демпингу, и в результате добросовестные участники аукциона отказывались от подачи ценовых предложений. Это и есть так называемая схема «таран».

На тот момент — а речь идет о 2014 году — практика по вопросу применения ботов

на торгах еще не сформировалась, и нам первыми пришлось доказывать неправомерность использования такого ПО с целью отказа иных хозяйствующих субъектов от дальнейшего участия в торгах.



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

Предпринимателям нужно взять за основу своей деятельности главенство закона, быть добросовестными по отношению к своим конкурентам и потребителям. Мы со своей стороны просим компании и граждан внимательно относиться к фактам нарушения антимонопольного законодательства. Занимайте активную гражданскую позицию, сообщайте в контролирующие органы о нарушениях. Только так мы сможем ускорить выявление пробелов в законодательстве и сформировать новую правоприменительную практику, чтобы создать благоприятную конкурентную среду и активно вовлечь малый и средний бизнес в хозяйственную деятельность.

Интервью подготовила

Алена Авраменко,

руководитель отдела информации

журнала «Конкуренция и право»