

«Раскрыт самый крупный в истории нашей страны картельный сговор на торгах, охвативший 7000 закупок»

Как работает система борьбы с «профессиональными жалобщиками» в Ингушском УФАС России? К каким новым доказательствам по антиконкурентным соглашениям прибегает регулятор? Чем уникально первое дело о картеле с использованием правила «третий лишний» на торгах? На эти вопросы специально для нашего журнала ответил руководитель управления **Батыр Бесланович Точиев**.



Батыр Бесланович, Ингушское УФАС России в равной степени следит за всеми рынками или есть приоритетные?

Безусловно, особый интерес вызывает рынок поставок медикаментов, так как здесь выявляется значительная часть нарушений. Мы также пристально наблюдаем за ситуацией и действиями хозсубъектов на туристическом рынке, в сельском хозяйстве и строительстве, поскольку эти сферы в регионе активно развиваются.



Как повлияли на практику управления распространение COVID-19 и введенные ограничения?

С начала пандемии наши специалисты постоянно следили за ценами на социально значимые товары и продукты питания,

а также за ситуацией на рынках лекарств и медицинских товаров. Однако признаков недобросовестного поведения хозяйствующих субъектов не выявили: на территории Республики Ингушетия нет крупных производителей, доминирующих на этих рынках, поэтому круг нашего реагирования значительно сужен.

Мы также получили сигналы о повышении цен на услуги компьютерной томографии и на тесты на коронавирус. Сотрудники УФАС проанализировали эти рынки, при проверке нарушения не обнаружены: в течение года ни одно из восьми учреждений, оказывающих услуги по КТ и ПЦР-тестированию, не меняло цен.

Чтобы поддержать бизнес, мы отменили плановые проверки и снизили количество внеплановых. Исключение составили сферы, касающиеся жизни и здоровья населения, картели и госзакупки. В случае привлечения

*Общее число злоупотреблений органов власти снизилось.
Связываем это с тем, что в 2021 году они активно внедряли
антимонопольный комплаенс*

хозсубъектов к ответственности применялись отсрочка и рассрочка по уплате штрафов. Если суд первой инстанции снижал штраф, управление его, как правило, не обжаловало. Предприниматели переживают не лучшие времена, нужны всесторонние меры поддержки.

? Как Вы охарактеризуете правоприменительную практику УФАС за 2021 год?

В связи с пандемией в работе мы сосредоточились на крупных и фундаментальных направлениях.

Много времени уделили закупкам у единственного поставщика по статье 93 Закона № 44-ФЗ¹, так называемым ковидным закупкам. Здесь УФАС раскрыло значительное число нарушений: возбуждены как административные, так и антимонопольные дела. Кроме того, подали четыре обращения в суд о признании контрактов ничтожными. Часть исков суд удовлетворил, часть еще на рассмотрении.

Трансформировался и вектор нашей деятельности. В отличие от предыдущих лет, основной объем работы составил рассмотрение жалоб в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции². За 2021 год поступила 21 жалоба на 19 процедур торгов.

Лидерами по антимонопольным нарушениям остаются органы власти, хотя общее число их злоупотреблений снизилось по сравнению с аналогичным периодом 2020 года. Связываем это с тем, что в 2021 году они активно внедряли антимонопольный комплаенс.

Наиболее частотными были разбирательства по части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции о нарушениях органов власти при проведении закупок и отраслевых торгов. Так, в течение 2021 года мы возбудили дела о неправомерном заключении дополнительного соглашения о продлении сроков выполнения работ по контракту; проведении торгов по передаче в аренду земельного участка не по правилам Земельного кодекса РФ; описании объекта закупки в порядке статьи 33 Закона № 44-ФЗ под одного производителя и другие.

Чтобы предотвращать антимонопольные нарушения, которые влияют в том числе на инвестиционную привлекательность и экономические показатели региона, мы заключили с Правительством Республики Ингушетия соглашение о взаимодействии из 30 пунктов. Основные мероприятия обучающие: семинары, совещания, круглые столы. Снижение количества нарушений антимонопольного законодательства мы связываем в том числе и с проведением таких мероприятий.



? **Расскажите об антикартельной работе ведомства. Использует ли УФАС новые методики по доказыванию такого рода дел?**

В Республике Ингушетия сговоры наиболее распространены на рынках строительства и медицинских изделий.

К примеру, в декабре 2020 года Ингушское УФАС России с участием сотрудников центрального аппарата и Информационно-технического центра ФАС России прове-

ло внеплановую выездную проверку в Ельце Липецкой области по признакам сговора на торгах. В результате в действиях пяти компаний установлены нарушения антикартельных требований Закона о защите конкуренции, а в действиях завода по производству медицинских изделий — неправомерная координация экономической деятельности хозсубъектов.

В 2021 году управление также выявило антиконкурентное соглашение регионально-го медицинского учреждения и хозсубъекта

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

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

при поставке медоборудования. Они неправомерно заключили контракт без проведения торгов на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ в связи с пандемией коронавируса. В производстве УФАС сейчас еще одно аналогичное дело.

Кроме того, мы раскрыли сговор участника торгов и учреждения, выполняющего функции органа власти, при закупке работ по предотвращению чрезвычайных ситуаций, связанных со стихийными бедствиями или природными явлениями, в том числе на проведение противопожарных мероприятий. Заказчик многократно пытался признать победителем электронного аукциона участника торгов, с которым ранее заключил антиконкурентное соглашение. Ингушское УФАС России отреагировало своевременно и не позволило реализовать сговор на этапе проведения торгов. Но заказчик заключил с хозяйствующим субъектом госконтракт уже без проведения обязательных процедур торгов, что стало основанием для признания в действиях обоих антимонопольных нарушений.


Одновременно с возбуждением дела о сговоре мы подали в суд иск о признании кон-

трактов ничтожными. И наши требования удовлетворены в полном объеме³.

За прошедший год управление рассмотрело картельные материалы, поступившие от органов прокуратуры, ФСБ, МВД, Росфинмониторинга, а также от физических лиц.

К новым методикам по доказыванию подобных нарушений можно отнести установление цифровых следов взаимодействия хозяйствующих субъектов путем изучения информации почтовых серверов, данных «Яндекс.Карт» о сроках начала строительных работ, сведений региональных промышленных палат по документам в составе заявок участников торгов.

Помимо этого, мы все чаще используем новые источники сбора доказательств, они могут дать толчок к расследованию в случаях, когда доказательства из традиционных ресурсов нарушители тщательно замаскировали или удалили.

 **Как Вы оцениваете сотрудничество УФАС с региональными правоохранителями по противодействию сговорам?**

Отмечу, что первое дело по сговору органа власти с хозяйствующим субъектом мы воз-

Практика Ингушского УФАС России за 2021 г. в цифрах

14

антимонопольных
предписаний
выдано

9,6

млн руб. —
самый крупный
наложенный штраф

4

рынка проанализировано,
включая рынок
бетонных изделий

1

плановая проверка
проведена,
2 внеплановых

будили в 2016 году как раз по материалам Управления ФСБ России по Республике Ингушетия.

Отсутствие реальной уголовной ответственности за картели зачастую вызывает рецидив и не способствует общей и частной превенции этих правонарушений. Поэтому крайне важно привлекать к такой ответственности участников картелей и иных антиконкурентных соглашений. Активное внимание правоохранительных органов к этой сфере может помочь остановить картелизацию многих рынков.

УФАС России, прокуратура, ФСБ и МВД России необходимы друг другу, поскольку антимонопольный орган первым видит признаки нарушений на торгах. У коллег свои оперативные методы ведения дел, которые дополняют наши методы.

Мы также проводим совместные проверки с правоохранительными органами, обмениваемся информацией, передаем им материалы на рассмотрение вопроса о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности по статье 178 УК РФ.

Приведу в пример одно из наших громких дел. В ходе внеплановой проверки УФАС установило, что Минфин Ингушетии объявил открытый конкурс по предмету закупки «Восстановление и экологическая реабилитация пруда с.п. Орджоникидзевское» с начальной (максимальной) ценой контракта 118 миллионов рублей. Заказчик закупки — Комитет по экологии Республики Ингуше-

тия. Примечательно, что заявку на участие в конкурсе подали две компании с разницей в 10 минут, причем за 15 минут до окончания срока подачи заявок, хотя на это был дан 21 день.

А теперь самое интересное: с расчетного счета участника № 2 на расчетный счет участника № 1 перечислены 11,12 миллиона рублей за субподрядные работы. Компании подписали договор субподряда в тот же день, что и контракт между победителем конкурса — участником № 1 и заказчиком.

Мы учли совокупность фактов: минимальное снижение НМЦК, заключение конкурентами контракта на выполнение субподрядных работ, их финансовые связи, совпадение дат составления заявок на регистрацию клиентов в банке, отсутствие самостоятельности, а также то, что одно физическое лицо получало доход в обеих фирмах. УФАС сделало вывод о наличии антиконкурентного соглашения между компаниями с целью завышения цены контракта, заключенного по итогам проведения открытых торгов.

Наказанием за сговор послужил суммарный штраф для обоих хозяйствующих субъектов в размере 18 миллионов рублей⁴.



Чем прецедентен раскрытый недавно УФАС крупнейший сговор при закупках медизделий?

В августе 2021 года Комиссия Ингушского УФАС России выявила картель ООО

³ Дело № 006/01/16-784/2020, судебные дела № А18-1152/2020, А18-1154/2020.

⁴ Дела № 006/01/11-66/2019 и 006/04/14.32-361/2020.

Первый и самый главный совет бизнесу: не бояться обращаться в ФАС России и ее территориальные управления за помощью. Мы открытое ведомство и готовы к диалогу

«МЕДСПБ», ООО «Оптомед», ООО «Прайм» и двух индивидуальных предпринимателей при участии в 7000 закупок на общую сумму около 9 миллиардов рублей.

Наше управление впервые в практике антимонопольного органа раскрыло картель, реализованный с использованием государственных преференций производителям отечественной продукции. Речь идет о правиле «третий лишний», которое применяется, когда двое участников торгов являются производителями российского товара, а остальные — поставщики иностранной продукции. Используя это правило, участники сговора, имитируя конкуренцию, подавали по два согласованных между собой предложения. Тем самым заявки остальных претендентов отклонялись, а картельисты делили государственные контракты.

Кроме того, подтверждено, что действия этих компаний координировал производитель медицинских изделий — ООО «МПК „Елец“».

Участники антиконкурентного соглашения использовали единую инфраструктуру, в помещении тендерного отдела МПК «Елец» найдены электронные подписи картельистов, многочисленные служебные записки, отчеты и процессуальные документы, свидетельствующие о нарушении антимонопольного законодательства. Обнаружены также руко-

водство для сотрудников, регламентирующее действия сторон сговора, и переписка, где оговаривалось, в каких закупках следует подавать совместно несколько заявок, в каких — по одной, а в каких не нужно подавать заявку на участие.

Участники сговора нередко прибегали к «помощи» антимонопольного органа, злоупотребляя правом на подачу жалоб на конкурентов. В них они указывали, что заказчики, возможно, не применили правило «третий лишний». При этом в нормальной конкурентной среде, при отсутствии картеля, они не могли знать о содержании заявок участников торгов.

Сговор уникален не только схемой реализации, но и своими масштабами, содержанием, уровнем. Особенно неприглядно выглядит факт реализации картеля с использованием самой «патриотической» статьи Закона № 44-ФЗ — статьи 14 — о защите национальных интересов.

Этому расследованию отдано много сил и энергии, о чем говорят цифры. Оно длилось почти два года, дело рассматривали в течение семи месяцев, мы изучили более 160 тысяч файлов, анализ рынка составлен на 3256 листах, решение о нарушении — на 1039 листах, дело состоит из 20 томов.

По нашей информации, это дело самое крупное в нашей стране, а возможно

и в мире, по количеству охваченных картелем закупок.

? Как складывается практика обжалования решений УФАС в судах? Какие споры Вы считаете знаковыми?

2021 год был продуктивным для управления: ни одно из более чем 500 наших решений не признано судом незаконным. А значит, специалисты ведомства аргументированно и справедливо отстаивают требования закона.

Хочу отдельно поговорить о позиции судов по вопросам гражданско-правовых отношений. Девять решений управления суды с 2017 по 2019 год отменили со ссылкой на то, что незаконные начисления ресурсоснабжающих организаций относятся к гражданско-правовым отношениям. Но разве антимонопольное законодательство не базируется на гражданско-правовых отношениях? В части 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции прямо сказано, что антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции РФ, Гражданском кодексе РФ и состоит из Закона о защите конкуренции, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 Закона.

В итоге в 2021 году нам удалось изменить сложившиеся подходы в сторону защиты интересов потребителей. Расскажу

об одном таком деле. ООО «НЕОН» сообщило УФАС о незаконном составлении филиалом ПАО «Россети Северный Кавказ» — «Ингушэнерго» акта о безучетном потреблении электроэнергии. Рассмотрев обращение, мы возбудили дело по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, а затем вынесли решение о нарушении и предписание по делу.

В «Россети Северный Кавказ» — «Ингушэнерго» полагали, что акт составлен законно, а это исключает наличие признаков антимонопольного нарушения. В судебном иске компания сослалась на то, что УФАС не вправе рассматривать подобные дела, поскольку отношения между поставщиком и потребителем являются гражданско-правовыми, а такие дела — прерогатива суда. Соответственно, как утверждает монополист, управление подменило собой суд.

Вместе с тем суд первой инстанции и апелляция в удовлетворении заявленных требований отказали, указав, что УФАС обоснованно признало компанию нарушившей Закон о защите конкуренции⁵.

? Для УФАС актуальна проблема «профессиональных жалобщиков»? Какие меры могут минимизировать их негативное воздействие?

Решить проблему тендерного рейдерства пытались разными способами. Предлага-

⁵ Решение АС Республики Ингушетия от 30.06.2020 по делу № А18-231/2020, оставленное без изменения Постановлением 16-го ААС от 22.09.2020. Аналогичная правовая позиция изложена в Постановлении АС СКО от 23.01.2019 по делу № А20-5440/2017.

лось, в частности, ввести госпошлину за подачу жалобы в антимонопольный орган или предоставить возможность подачи жалоб аккредитованным адвокатам.

Схема работы «профессиональных жалобщиков» проста. Заказчик и победитель закупки могут ожидать несколько сценариев развития событий. Например, жалобщики предлагают отозвать обращение за вознаграждением, рассчитывая, что победителю легче заплатить отступные, чем рисковать победой на торгах. Заказчик же избавлялся от потенциального штрафа и перспективы проведения закупки заново. Либо жалобщики не останавливаются до тех пор, пока не добьются победы на торгах фирмы, оплатившей подачу обращений.

Ингушское УФАС России еще в 2016 году разработало для себя систему борьбы с «профессиональными жалобщиками»: если заявитель отозвал жалобу, мы в обязательном порядке проводим внеплановую проверку процедуры размещения заказа. Если выявили нарушение, выдаем предписание о приведении закупки в соответствие с законодательством либо ее аннулировании. Это делает бесполезными все договоренности тендерного рейдера с заказчиком.

В первый же год использования такого механизма число отозванных жалоб сократилось примерно на 60%, рейдеры ушли из нашего субъекта.

? Помогает ли управлению цифровизация в раскрытии нарушений? Приходилось ли уже расследовать диджитал-дела?

Благодаря цифровизации нам довольно успешно удается выявлять нарушения за тысячи километров от Назрани. И это не только картели. Совсем недавно УФАС установило признаки недобросовестной конкуренции в действиях зарубежного маркетплейса. К сожалению, подробности дела пока раскрыть не могу, но надеюсь, что совсем скоро мы сможем рассказать о них.

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

Первый и самый главный совет: не бояться обращаться в ФАС России и ее территориальные управления за помощью. Мы открытое ведомство и готовы к диалогу. Прежде всего пытаемся предупредить нарушение всеми законными способами, а только потом наказывать. Я повторяю это на всех наших мероприятиях, и все наше управление этому способствует: не было ни одного не рассмотренного в срок обращения, в том числе поступивших через соцсети.

Ингушское УФАС России тесно взаимодействует с Торгово-промышленной палатой Республики Ингушетия, с отделением «Деловой России», много жалоб от бизнеса получаем именно через эти объединения. Призываем предпринимателей активно использовать и эту возможность.

Интервью подготовила

Алена Авраменко,

руководитель отдела информации
журнала «Конкуренция и право»