

# 10 вопросов руководителю Дагестанского УФАС России

За последние три года Дагестанское УФАС России стало настоящим ньюсмейкером среди территориальных подразделений антимонопольного ведомства. В портфолио управления немало резонансных дел по самым опасным для экономики категориям нарушений: антикартельные расследования, уличение в злоупотреблении коллективным доминированием, раскрытие сговоров органов власти с поставщиками. О специфике антимонопольной работы в регионе рассказывает исполняющий обязанности руководителя УФАС **Каир Абуталибович Бабаев**.

**?** Каир Абуталибович, на какие сферы предпринимательской деятельности УФАС обращает внимание в первую очередь?

В приоритете УФАС два направления контроля по Закону о защите конкуренции<sup>1</sup> — пассажирские перевозки и распределение земельных участков, а также одно по Закону № 44-ФЗ<sup>2</sup> — борьба с профессиональными жалобщиками.

Конкурсы на отбор перевозчиков формальные, индивидуальным предпринимателям и малому бизнесу не созданы равные условия. Раньше в семи городах республики предприниматели не могли самостоятельно участвовать в отборе, но сейчас юридические препятствия устранены: нормативные правовые акты муниципальных образований приведены нами в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства. При этом большинство контрактов с перевозчиками действуют до 2023 года.

Но и до этого мы приложим максимум усилий для создания равных конкурентных условий в отрасли.

Наше управление также следит за соблюдением антимонопольных требований при распределении земельных участков, причем как для промышленных и социальных объектов в городах, так и для фермеров в сельском хозяйстве.

В 2018 году под эгидой главы Республики Дагестан Владимира Васильева мы провели несколько форумов с представителями муниципальных образований для предотвращения и профилактики злоупотреблений в этой области. Но в 2019 году было немало нарушений при предоставлении земельных участков в аренду, а за нами, как говорится, не заржалово: управление добилося дисквалификации двух должностных лиц. Об этом много писали СМИ, и в результате показатели исполнения наших предписаний значительно выросли.

Особая ситуация с предоставлением земельных участков под коммерческие объек-



ты в городских муниципальных образованиях. По госзакупкам пытаемся уменьшить количество обращений профессиональных жалобщиков, напоминая о сверхподготовленных попрошайках, для которых еще не предусмотрена юридическая ответственность. Эти хозяйствующие субъекты не принимают участия в торгах, а только подают на них жалобы. Выявить в действиях наиболее одиозных жалобщиков элементы вымогательства и воспрепятствования деятельности органов госвласти нам помогают правоохранители. Мы сформировали базу данных о таких «сутяжниках» в Республике Дагестан

и направили информацию органам внутренних дел. Правда, база данных пока только для служебного пользования. Публикация информации может нанести репутационный ущерб перечисляемым хозяйствующим субъектам, притом что у антимонопольного органа нет юридических оснований для таких претензий.

Профессиональных жалобщиков я бы назвал нашим основным противником. С конца 2018-го и начала 2019 года управлению был брошен вызов как числом обращений, так и системой их подачи через порталы ЕПГУ и ССТУ<sup>3</sup>. Одна организация за три месяца направила 110 жалоб без единого участия

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

<sup>2</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>3</sup> Единый портал государственных услуг ([gosuslugi.ru](http://gosuslugi.ru)) и федеральный сайт для органов власти ([sstu.pf](http://sstu.pf)).

## *Ущерб от деятельности профессиональных жалобщиков не меньше, чем от картельных сговоров при проведении торгов*

в торгах, умудрившись обратиться в прокуратуру Республики Дагестан и ФАС России по неудовлетворенным жалобам. Во втором квартале 2019 года уже после наших обращений в правоохранительные органы эта организация исчезла — скорее всего, передала эстафету своим коллегам.

Ущерб от деятельности таких лиц, на мой взгляд, не меньше, чем от картельных сговоров при проведении торгов. Если против картелей законодательство предусматривает исчерпывающий арсенал противодействия, то профессиональные жалобщики почти безнаказанны.

**?** **Вы в довольно жесткой форме высказываетесь по проблеме профессиональных жалобщиков, в том числе на страницах нашего журнала<sup>4</sup>. Какие меры стоит принять законодателю и правоприменителю, чтобы снизить число обращений от таких тендерных рейдеров?**

Наше управление предложило закрепить на уровне законодательства правило не рассматривать жалобы на аукционные условия, зафиксированные в документации, когда по требованиям контролирующих органов сроки проведения торгов продлеваются. Также предлагаем ограничить количество жалоб на условия аукционов для хозяйствующих субъектов, не участвующих в торгах. При достижении установленного порога остальные

обращения можно будет оставлять без рассмотрения.

Кроме того, мы поддерживаем обсуждаемые сейчас идеи позволить подавать жалобы только при наличии юридических оснований для участия в аукционе и ввести пошлину за подачу заявления. Это помогло бы разрубить гордиев узел с тендерными рейдерами.

**?** **В 2018 году ФАС России анонсировала масштабную антикартельную операцию в Дагестане. Как она продвигается?**

Летом 2018 года в республику были командированы сотрудники Управления по борьбе с картелями ФАС России и территориальных органов. Они раскрыли два самых крупных картеля. Одно дело касалось сферы дорожного хозяйства, оно уже завершено, сумма злоупотребления превысила 5 миллиардов рублей. Второе разбирательство велось на фармацевтическом рынке, а доход от сговора составил более 2 миллиардов рублей.

Параллельно три антикартельных дела расследовало наше управление.

Мы выявили сговор по поставкам горюче-смазочных материалов для бюджетных нужд по результатам торгов. В нем участвовали ООО «МВИ», ООО «Фалькон» и ООО «Экотек», их незаконный доход достиг 255,1 миллиона рублей. Наше решение по этому делу обжаловано в Арбитражном

суде Республики Дагестан, однако суд поддержал нас. Вынесено три штрафа на общую сумму более 33 миллионов рублей.

Уже в начале 2020 года УФАС вынесло решение по делу о нарушении нескольких статей Закона о защите конкуренции ООО «ПОН», ООО «Дагстройсервис» и ГАУ РД «Сейсмобезопасность» на торгах по строительству школ и детских садов. В итоге «ПОН» оштрафовано на 42 миллиона рублей, а «Дагстройсервис» — на 4,5 миллиона рублей. Руководитель «Сейсмобезопасности» арестован по уголовным мотивам. Уголовная ответственность по этим делам перекрывает административные санкции. Вопрос решается во взаимодействии с представителями правоохранительных органов.

Третье дело управления тоже касается строительной отрасли. Здесь сговор выявлен в согласованных действиях Министерства дорожного хозяйства Республики Дагестан и ООО «Дормост». Возбуждены административные дела.

**?** В арсенале УФАС появились новые методики по доказыванию такого рода дел?

Новые методики расследований связаны прежде всего с цифровизацией экономики. Если раньше все доказательства сговоров приходилось получать по крупицам у самих нарушителей, то теперь набор действий управления и источников информации расширился.

Мы научились собирать и анализировать необходимый материал интернет-провайдеров, электронных торговых площадок, банковских учреждений, финансовых контролеров и так далее.

При этом наши новые методики направлены главным образом на поиск косвенных доказательств. Надо признаться, что некоторые их элементы предназначены только для служебного пользования и их разглашение может быть на руку потенциальным нарушителям антимонопольного законодательства.



**?** Как УФАС сотрудничает с региональными правоохранительными органами по антикартельному профилю?

Мы взаимодействуем с правоохранителями в двух направлениях: получение и анализ информации для запуска антикартельных расследований и силовая поддержка, если необходимо проводить внеплановые проверки и искать дополнительные доказательства.

Правоохранительные органы с их оперативными полномочиями и большим объемом контроля после резонансных антимонопольных расследований в Дагестане с особым вниманием анализируют элементы нашего контроля и активно делятся с нами своими материалами. К примеру, следственные органы Северо-Кавказского федерального округа направили нам запросы и материалы по инвестиционным проектам в республике.

<sup>4</sup> Бабаев К. Ответный удар по «профессиональным жалобщикам» на госзакупках // Конкуренция и право. 2019. № 6. С. 62–66.

### *Предлагаем ограничить количество жалоб на условия аукционов для хозяйствующих субъектов, не участвующих в торгах*

Мы их изучили и в результате выявили согласованные действия органов власти и хозяйствующих субъектов при строительстве школ, уже определены или на стадии определения санкции для должностных лиц и хозяйствующих субъектов.

В разработке УФАС находятся несколько перспективных дел, открытых на основе информации правоохранителей. Но о них лучше рассказывать после завершения расследований.

Помимо этого, мы готовимся передать правоохранительным органам материалы по трем разбирательствам для возбуждения дел по статье 178 УК РФ. Медлительность связана с тем, что наши решения обжалованы в Арбитражном суде Республики Дагестан и шансы в уголовном преследовании должностных лиц увеличатся, если суд поддержит нашу позицию.



**Какие дела из недавней практики Вы считаете наиболее значимыми победами или поражениями УФАС?**

Мы достигли определенной стабильности в поставках газомоторного топлива на розничных рынках в республике. В конце 2018 года стоимость этого вида топлива без особых экономических причин подскочила с 17 до 24 рублей за литр у основных розничных поставщиков в Махачкале, а затем опустилась до прежнего уровня. В мотивах

таких действий более 30 индивидуальных предпринимателей управление продолжает разбираться. Наши требования к реализаторам позволили добиться предсказуемости на рынке, как и вообще при поставках ГСМ. По статистике, стоимость ГСМ в Дагестане за 2019 год немного уступает — а для нас это достижение — средним значениям по Северо-Кавказскому и Южному федеральным округам.

Также отмечу разбирательства в сфере поставок молочной продукции для детского питания. В 2018 году бесконечные претензии участников торгов друг к другу и комиссиям контролирующих органов, судебные тяжбы привели к срыву поставок. Взаимодействие с Министерством здравоохранения Дагестана, Комитетом по государственным закупкам, разъяснительная работа с участниками торгов в ходе размещения заказа на 200 миллионов рублей позволили успешно провести торги в 2019 году.

Неудачи в нашей работе за прошлый год можно назвать относительными, ведь они играют профилактическую роль и нарушители больше не наступают на те же грабли. Показательна в этом смысле ситуация с тарифами на авиаперевозки по маршруту Москва — Махачкала. В первой половине 2018 года перелет в одну сторону обходился пассажирам в 27 тысяч рублей и больше. После возбуждения управлением дела против коллективного монополиста — перевозчика

*Раньше все доказательства сговоров приходилось получать по крупицам у самих нарушителей, теперь с цифровизацией экономики набор действий УФАС и источников информации расширился*

стоимость билетов весь 2019 год не превышала 15–17 тысяч рублей.

Однако апелляционная инстанция ФАС России отменила наши решение и предписание, поскольку нарушители представили ей такие параметры товарного рынка, которые говорили о неполных данных по нему. Это перелеты двух компаний, о которых нам было неизвестно, потому что аэропорт не представил такой информации, и неразделение рынка на эконом- и бизнес-класс, хотя и сейчас ни одна компания в России не ведет такого учета. Тем не менее стоимость билетов и сегодня стабильна и не превышает 17–18 тысяч рублей. Если цены опять начнут непредсказуемо расти, мы готовы повторить все действия в отношении коллективного монополиста, но уже с учетом допущенных ошибок.

**?** Как складывается практика обжалования решений УФАС в судах? Как проводите «работу над ошибками» по проигранным спорам? По какой категории дел Вам бы в первую очередь хотелось увидеть формирование единообразной судебной практики?

80–90 процентов наших решений и предписаний по антимонопольному направлению оспариваются в арбитражных судах. Выигрывают у нас 5–7 процентов от этого количества. Самые крупные монополисты в Дагестане — энергетики и газовики — в 2019 году проиграли все судебные тяжбы. Размеры штрафов на энергетиков составили 5,6 миллиона рублей, на газовиков — более 33 миллионов рублей.

По закупкам в 2019 году мы рассмотрели более 1690 жалоб, возбудили свыше 100 административных дел. По общему количеству таких жалоб наше управление находится в первой десятке антимонопольных органов. Судебная практика обжалований решений и санкций в этой части традиционно убедительная и успешная: почти 95 процентов исков суды разрешают в нашу пользу.

Из всей судебной практики знаковыми за 2019 год считаю разбирательства по дисквалификации главы муниципального образования и начальника Комитета по управлению имуществом за повторные нарушения антимонопольного законодательства<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Решения Верховного суда Республики Дагестан от 23.10.2019 № 7-295/2019 и Арбитражного суда Республики Дагестан от 02.12.2019 по делу № А15-3298/19 (поддержано 16-м ААС).

Анализ ошибок проводим по трем направлениям: методологические упущения — отступление или недоучет общей практики антимонопольного органа; собственно недоработки, связанные с человеческим фактором; нарушения судебных инстанций при разбирательстве наших материалов.

Единообразную судебную практику мы хотели бы видеть в вопросах, касающихся проведения конкурентных процедур при отборе перевозчиков для муниципальных перевозок. Поверьте, разночтений в решениях судов по всей России много. Это актуально, поскольку в скором времени в семи городских муниципальных образованиях республики надо будет провести конкурентный отбор перевозчиков, не ущемляющий интересы малого бизнеса и ИП.

**?** Во время рабочего визита в Республику Дагестан в сентябре 2019 года глава ФАС России Игорь Артемьев отметил<sup>6</sup>, что регион — абсолютный лидер по двум ключевым для реализации Нацплана развития конкуренции в РФ

на 2018–2020 годы<sup>7</sup> показателям: по снижению количества нарушений органов власти и увеличению доли госзакупок с участием малого и среднего бизнеса. Как удалось достичь таких результатов?

Могу точно сказать, что все, кто приезжал в Дагестан до руководителя ФАС России, замечали только нарушения. Республика серьезно отстает по решающим позициям от регионов-доноров. Игорь Юрьевич из всех положительных и отрицательных тенденций выбрал показатели, которые однозначно являются точками роста экономики Республики Дагестан. За два последних года по всем направлениям в регионе проведена масштабная ревизия, в том числе по антимонопольному. Теперь и у нас есть результаты, которые можно использовать в других субъектах РФ.

Первый отмеченный показатель — снижение числа нарушений органов исполнительной власти на 70 процентов с активизацией пресекающей деятельности всей системы правоохранительных и пра-

### Практика Дагестанского УФАС России за 2019 г. в цифрах

# 24

предупреждения об устранении нарушений антимонопольного законодательства выдано

# 1692

жалобы на торги в соответствии с Законом № 44-ФЗ рассмотрено

# 5,29

млн руб. штрафов наложено за нарушения законодательства о контрактной системе

# 13

предписаний по делам о нарушении ст. 17 Закона о защите конкуренции выдано

*Неудачи в нашей работе можно назвать относительными, ведь они играют профилактическую роль и нарушители больше не наступают на те же грабли*

воприменительных органов регионального и федерального уровней. Надеюсь, что рано или поздно из антимонопольного законодательства будут изъяты статьи, связанные с нарушениями органов исполнительной власти вследствие их ненужности, и мы приблизимся к самым цивилизованным экономикам.

Второе достижение — получение субъектами малого бизнеса 47 процентов госзакупок — обусловлено традиционно активной позицией нашего малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей. Кроме того, сняты различные административные и криминальные барьеры хозяйствующим субъектам, которые хотят и имеют основания для участия в торгах. Под криминальными препятствиями имеются в виду случаи, когда заказчики и их «назначенцы» на победу в тендерах добывали информацию о своих потенциальных конкурентах и разными способами их отсекали от участия в торгах: предлагали откупные, угрожали физической расправой, блокировали в день и час назначенного аукциона и так далее.



**Какие законодательные изменения, на Ваш взгляд, больше всего нужны сегодня для развития конкуренции в России?**

С моей точки зрения, наступает период принятия законодательных актов по протекционистской политике при производстве товаров массового потребления. Посмотрите на свой рабочий стол: 95 процентов канцелярского инвентаря и оборудования — это импортная продукция. А за каждым видом товара мог бы стоять предприниматель из нашей страны. Десятки и тысячи предприятий в субъектах РФ разорились, не выдержав свободной конкуренции или не получив ресурса для конверсии производства современной и необходимой продукции. Есть во всем этом что-то глобальное, что мы упустили за высоким слогом и бесконечными преобразованиями.



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

<sup>6</sup> Игорь Артемьев: Дагестан сегодня показывает пример по поддержке малого и среднего бизнеса. URL: <https://dagestan.fas.gov.ru>.

<sup>7</sup> Утвержден Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».



### *Судебная практика обжалований решений и санкций Дагестанского УФАС России традиционно убедительная и успешная: почти 95 процентов исков суды разрешают в нашу пользу*

Дагестанское УФАС России, как и другие управления ведомства, второй год внедряет систему предупреждения антимонопольных рисков. Универсальные принципы комплаенса, предусмотренные для органов исполнительной власти, применимы и к бизнес-структурам.

Сейчас заметна тенденция к укрупнению дагестанского бизнеса: в сфере нефтепродуктов, производстве обуви, традиционных народных отраслях по изготовлению ножей, ковров, изделий из золота и серебра. Это и вызывает необходимость для больших компаний изначально учитывать в работе требования конкурентного законодательства. Хозяйственным субъектам следует руководствоваться в этой сфере нормами Закона об антимонопольном комплаенсе<sup>8</sup>.

Среди дагестанских бизнесменов заметно стремление любой ценой исполь-

зовать административный ресурс, чтобы обеспечить себе коммерческий результат, другими словами, задействовать ресурсы клановой системы подкупов. Но даже если на момент проведения распорядительных бюджетных процедур удастся заполучить незаконное преимущество, то, как показывают события последних лет, эти факты выявляются во время антимонопольных расследований. И за такие действия наступает жесткая ответственность. Рекомендуем всегда ориентироваться на принципы честной конкуренции. Это важно и для создания выгодного имиджа дагестанского бизнеса.

Интервью подготовила

**Алена Авраменко,**

руководитель отдела информации  
журнала «Конкуренция и право»

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 01.03.2020 № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“».