

# «Соблюдение антимонопольного законодательства становится нормой поведения бизнеса»

Глава Тульского УФАС России **Юрий Владимирович Елагин** называет антимонопольный орган индикатором сбалансированности рынка и сравнивает его работу с врачебной деятельностью. Специально для нашего журнала он рассказал о прецедентных расследованиях управления: деле «хлебного» картеля и разбирательстве в сфере недобросовестной конкуренции на рынке лекарств.

**?** Юрий Владимирович, за какими сферами бизнеса Тульское УФАС России наблюдает наиболее пристально?

На особом контроле всегда находятся социально значимые рынки, в основном потому, что на любую их нестабильность остро реагируют граждане. При назначении руководителем ФАС России Максима Шаскольского премьер-министр Михаил Мишустин назвал в числе приоритетных задач разъяснение факторов ценообразования на электроэнергию, газ, лекарства и продукты<sup>1</sup>. Я бы добавил в этот список нефтепродукты.

Конечно, этими отраслями экономики наша работа не ограничивается, но и нельзя сказать, что мы проявляем постоянный интерес к конкретным сферам предпринимательства. Мы везде, где есть искажения конкурентной среды, злоупотребление рыночной силой. Антимонопольный орган — своеобразный барометр рыночной среды. Любые отклонения от заданных параметров — и мы

здесь, с набором эффективных инструментов. Недаром в управлении прижилось сравнение нашей работы с работой врача.

**?** Как повлияли на деятельность УФАС распространение COVID-19 и введенные ограничения?

В 2020 году с началом пандемии мы перешли на дистанционный режим. Проведение заседаний комиссии онлайн значительно упростило жизнь их участникам. Некоторые умудрялись выступать и давать пояснения комиссии, находясь за рулем автомобиля. Расширилась география участия в заседаниях: по видеоконференции выступали представители компаний из Сибири, Санкт-Петербурга, Башкирии и других регионов.

По поручениям ФАС России управление ежедневно мониторило цены на определенные Правительством РФ товары. Совместно с прокуратурой проводили выездные проверки торговых сетей, аптечных учреждений.



Работала горячая линия, большинство поступивших на нее вопросов касалось высоких цен на лимоны, имбирь, медицинские маски. Но по результатам выездных проверок антимонопольных нарушений не обнаружено. Однако, по моему мнению, уже сам «эффект присутствия» представителей власти в торговых точках — сдерживающий фактор, препятствующий необоснованному росту цен и возникновению искусственного дефицита.

**?** Как бы Вы охарактеризовали практику УФАС за 2021 год?

Более чем в полтора раза выросло количество рассмотренных жалоб по статье 18.1 Закона о защите конкуренции<sup>2</sup>, причем большая их часть связана с торгами по реализации имущества в рамках процедур банкротства.

По-прежнему много обращений по поводу технологического подключения к сетям ресурсоснабжающих организаций, жалоб в сфере государственных и муниципальных закупок, закупок отдельными видами юрлиц.

**?** Кого Вы могли бы назвать главным оппонентом УФАС? Позволяет ли ра-

<sup>1</sup> Встреча Михаила Мишустина с Игорем Артемьевым и Максимом Шаскольским. URL: <http://government.ru>.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

*Антимонопольный орган — своеобразный барометр рыночной среды. Любые отклонения от заданных параметров — и мы здесь, с набором эффективных инструментов*


**бота ведомства сдвинуть вектор в сторону уменьшения числа или масштаба нарушений этих хозяйствующих субъектов?**

Со всеми хозяйствующими субъектами из «зоны повышенного риска» у нас долговременные отношения, и в разное время они складываются по-разному. Взаимодействие с компаниями выстраивается исходя из положения дел на отраслевых рынках, их стратегии и поведения на этих рынках. В частности, сейчас нас беспокоит большое число обращений о нарушениях при техподключении к электросетям Тульского филиала ПАО «МРСК Центра и Приволжья».

Выраженной зависимости между работой управления и снижением количества нарушений мы не видим. Очевидно, что к такой динамике в масштабах страны приводит работа всей системы антимонопольных органов.

С моей точки зрения, соблюдение антимонопольного законодательства становится нормой поведения бизнеса. Приведу пример. При рассмотрении жалобы на проведение торгов ПАО «Квадра» УФАС выявило незначительное нарушение. После чего руководство компании позвонило мне лично и заверило, что впредь подобных нарушений не будет, а контроль за соблюдением антимонопольных требований усилят. И компания держит свое слово. В нашем управлении

очень дорожат такими моментами и считают их высшей оценкой нашего общего труда.

 **Расскажите об антикартельной работе ведомства. На каких рынках в регионе чаще фиксируете сговоры?**

У управления есть успехи в этом направлении, особенно в сферах пассажироперевозок, на рынках хлеба и медицинских изделий.

Самый эффектный сюжет последних лет — выдача в 2019 году предостережения руководителю Тульского транспортного союза.

Девять тульских перевозчиков в составе этой организации решили поднять цену на транспортные услуги на 5 рублей, о чем известили администрацию Тулы. Руководитель союза заявила, что поддерживает совместные действия перевозчиков и что цены с определенной датой будут повышены.

Мы пригласили руководителя союза в управление, объявили ей предостережение о недопустимости нарушения перевозчиком статьи 11 Закона о защите конкуренции. В результате цена проезда осталась прежней и не поднималась в течение полутора лет.

Другой пример нетипичной практики — это признание картелем совокупности действий хозяйствующих субъектов на торгах с последующим заключением между их участниками договоров комиссии на поставку хлеба.

С 2011 года действовала такая схема. В аукционах на поставку хлеба в соцучреждения Тульской области участвовали предприятия хлебопекарной промышленности и АО «Тулаоптоцентр». Эта компания делала единственное предложение о минимальном снижении цены от начальной максимальной цены контракта на шаг аукциона и становилась победителем. Хлебопеки, признанные комиссией заказчика участниками торгов, ценовых предложений не подавали, а после торгов заключали с Тулаоптоцентром договор комиссии на реализацию продукции предприятий по отпускной цене на 10–15 процентов ниже цены контракта с победителем. За всю логистику по поставке хлеба в рамках заключенных с Тулаоптоцентром госконтрактов отвечали сами же предприятия. Комиссионер так и не смог объяснить нам, а затем и судам, за что он получал вознаграждение от 10 до 15 процентов от стоимости поставки хлеба<sup>3</sup>.

Мы собрали и традиционные косвенные доказательства наличия картеля, усилившие позицию антимонопольного органа. В их числе, например, подача заявок с одного IP-адреса, их идентичность, подача ценовых предложений одним участником, повторяемость модели поведения участников торгов.

Подчеркну, что УФАС стремилось не выявить все противоправные эпизоды деятельности картеля, а разрушить сложившуюся систему отношений, которая ограничивает конкуренцию и значительно снижает эффективность расходования бюджетных средств.



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

Если в поле нашего зрения попадает информация о признаках состава уголовного преступления, мы всегда передаем ее правоохранителям. Так было и при расследовании «хлебного» картеля. Мы полагали, что в результате действий правоохранителей у нас появятся новые доказательства, расширяющие состав участников сговора, и данные о большем размере нанесенного государству ущерба. К сожалению, весь путь мы прошли в одиночку.

В общем плане работа с правоохранительными органами у нас выстроена. Подписаны соглашения о взаимодействии с УМВД по Тульской области, со следственным управлением. Сотрудничаем с региональным УФСБ. Проводятся совместные семинары и рабочие совещания. Делаются доклады, где детализируются прикладные возможности антимонопольного законодательства именно в раскрытии и расследовании преступлений. Проводятся личные встречи с руководителями правоохранительных органов.

Однако похвастаться эксклюзивными общими результатами не могу. Причин несколько. Это и необходимость соблюдать требования конспирации при организации работы правоохранителей, и разные ведомственные приоритеты, и несравнимые масштабы решаемых задач, в черед которых борьба с картелями и другими антимоно-

<sup>3</sup> Дело № А68-5154/2018.

полными нарушениями не главное направление.

Вместе с тем управление очень продуктивно сотрудничает с прокуратурой Тульской области. Подписано и реализуется соглашение о взаимодействии, например в совместной работе по борьбе с коррупцией нам удалось применить нормы статьи 16 Закона о защите конкуренции. В 2019 году прокуратура направила нам материалы о признаках нарушения этой статьи при строительстве корпуса образовательного центра в Туле. Торги проводились на завершающей стадии строительства. Антимонопольное расследование подтвердило нарушение, все виновные были привлечены к административной ответственности.



**Какие дела из практики последнего времени Вы считаете наиболее значимыми?**

Остановлюсь на трех таких расследованиях.

В 2015 году Тульское УФАС России по заявлению ООО «Здравсервис» признало действия группы лиц ООО «ЗдравМедСервис»,

ООО «Здрасервис Дар» и гражданина актом недобросовестной конкуренции. Исключительное право на фирменное наименование юрлица — «Здравсервис Дар» — приобреталось и использовалось с единственной целью: причинить вред конкуренту. Противоправный замысел был реализован следующим образом: гражданин купил 100 процентов доли в уставном капитале «Здравсервис Дара», зарегистрированного в 1999 году в Перми, на полгода раньше, чем «Здравсервис». Через три дня после сделки купли-продажи доли фирму перерегистрировали в Тульской области. Важное обстоятельство: хозяйственную деятельность компания не вела.

В итоге суд поддержал позицию антимонопольного органа: совокупность внешне законных действий группы лиц была направлена на устранение «Здравсервиса» с рынка лекарственных препаратов путем лишения возможности продолжать работу под своим фирменным наименованием, с которым компания на тот момент работала в разных регионах страны уже 15 лет<sup>4</sup>.

При доказывании состава недобросовестной конкуренции применяли редко ис-

### Практика Тульского УФАС России за 2021 г. (по состоянию на 1 октября) в цифрах

**800**

заявлений в рамках антимонопольного контроля рассмотрено

**440**

из них касались технического присоединения к сетям

**1000**

процессуальных решений в рамках контроля закупочной деятельности принято

**22**

сотрудника числятся в штате УФАС

пользуемые подходы: исследовали действия группы лиц, юридический анализ обстоятельств проводили во временной последовательности совершения действий. Это привело к интересному выводу: самостоятельные и законные на первый взгляд действия, совершаемые на протяжении трех лет, были объединены противоправным умыслом причинить вред другому лицу. Этот умысел реализован в том числе путем обращения в суд с иском о защите своих прав.

Впервые создан судебный прецедент использования в антимонопольной практике термина «добросовестность поведения», когда при доказывании недобросовестной конкуренции применялись нормы статей 1 и 10 Гражданского кодекса РФ.

Дело сложное, разноплановое, долгое. Сейчас служба судебных приставов добивается от фигурантов исполнения решения суда о понуждении к исполнению предписания нашего управления.

В начале 2020 года УФАС признало нарушение сетевой организацией ПАО «МРСК Центра и Приволжья» в лице филиала «Тулэнерго» части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. В 2016–2019 годах компания незаконно применяла к гражданам, приобретающим коммунальную услугу по электроснабжению, расчетный способ определения

объемов потребления, используя Постановление Правительства РФ № 442. В то время как такая плата должна рассчитываться по Постановлению Правительства РФ № 354<sup>5</sup>.

Таковыми действиями организация ущемляла права и законные интересы неопределенного круга потребителей, а также искусственно увеличивала полезный отпуск электроэнергии. В результате предъявляемые гражданам суммы платы за электричество достигали космических высот: до 600 тысяч рублей за три года. К чести судебных органов все процессы по искам о взыскании задолженности за электроэнергию были приостановлены до вынесения решения антимонопольным органом.

Штраф для компании, впоследствии сниженный судом вдвое, составил почти 25,5 миллиона рублей<sup>6</sup>.

В 2020 году управлению также удалось отстоять права на интеллектуальную собственность Россельхозбанка. Он заявил о нарушении его прав коммерческим потребительским кооперативом Россельхоз, который неправомерно использовал коммерческие обозначения, сходные до степени смешения с товарным знаком и фирменным наименованием АО «Россельхозбанк». Поскольку кооператив вел деятельность в нескольких регионах Центрального федерального округа,

<sup>4</sup> Дело № А68-3667/2015.

<sup>5</sup> Постановления Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» и от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».

<sup>6</sup> Дело № А68-3572/2020.

*Введение системы мягкого права — одно из главных достижений антимонопольного органа последнего времени. Институт предупреждений надо расширять и совершенствовать*

ФАС России дала нам полномочия расследовать дело.

В состав комиссии по расследованию дела входили представители тульского отделения Центробанка. Их мнение положено в основу доказывания главного обстоятельства по делу: банк и кооператив являются конкурентами на рынке предоставления услуг потребительского кредитования. Все остальные наши действия были уже делом техники.

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

Расскажу о проигранном нами деле, возбужденном в 2010 году против Тульской сбытовой компании<sup>7</sup>. Компания неправильно рассчитывала плату за электроснабжение мест общего пользования. Мы опирались на решение ВС РФ, которое арбитражный суд не принял во внимание, указав, что граждане не являются участниками конкурентных отношений<sup>8</sup>. По самым приблизительным подсчетам, в этом деле мы защищали интересы более чем 120 тысяч жителей Тулы.

Важно и другое дело, в котором нас не поддержал суд<sup>9</sup>. В конце 2015 года мы выдали предписания об отмене нескольких аукционов на закупку инсулинов для нужд Тульской области. В регионе управление ста-

ли обвинять в срыве поставок этого гормона со всеми вытекающими последствиями.

В основе нашего решения лежало разъяснение ФАС России о взаимозаменяемости инсулинов с разными торговыми наименованиями<sup>10</sup>. Наша аргументация была веской, но судья разбил ее указанием на то, что представители управления и судьи не являются врачами. И когда врачи говорят, что изменение применяемых инсулинов в назначениях пациенту может привести к непоправимым последствиям, то вопросы обеспечения конкуренции должны быть вторичны. Это дело многому нас научило, я бы назвал подход судьи при вынесении этого решения мудрым.

Если же говорить о статистике, то она такая же, как и у других УФАС. Суды поддерживают более 80 процентов наших решений. Кстати, когда терорганов обладали большей свободой в принятии решений, а законодательство было более простым с точки зрения объектов контроля, по некоторым направлениям — например, по Закону № 94-ФЗ<sup>11</sup> или по рекламе — эта цифра достигала 100%.

**?** **Как изменило работу УФАС внедрение инструментов мягкого права?**

С моей точки зрения, введение системы мягкого права — одно из главных достижений антимонопольного органа последнего времени.



Институт предупреждений надо расширять и совершенствовать. Направления могут быть разные, к примеру можно было бы обсудить введение градации правонарушений и их последствий и в зависимости от этого выдавать предупреждения или предостережения.

Я уже привел пример, когда выдача предостережения в сфере городских перевозок предотвратила общественно опасное антимонопольное нарушение. В процедуре выдачи предостережения от перевозчиков участвовали юристы, они пытались начать спор, используя некоторые шероховатости в наших действиях. Но после убедительных пояснений, а главное, понимания направленности действий нас еще и поблагодарили за то, что уберегли от необдуманного поступка.

**?** С какими вызовами сталкивается УФАС в связи с цифровизацией экономики и методов нарушителей антимонопольного законодательства?

В нашей практике уже есть диджитал-дела: в 2017 году мы анализировали возможности применения норм Закона о защите конкуренции к ситуациям, возникшим на рынке предоставления услуг такси в Тульской области на основе цифровых платформ «Яндекс-такси» и BlaBlaCar.

Правительство Тульской области и омбудсмен попросили управление высказать позицию по обращению «традиционных» таксистов. Они жаловались на то, что их деятельность строго регламентируется и контролируется, в отличие от перевозчиков — пользователей цифровых платформ. Именно поэтому услуги цифровизированных перевозчиков предпочтительнее, ведь расценки у них ниже, сервис лучше, но при этом ответственность перед пассажирами пониженная. Руководители таксопарков опасались, что в таких условиях будут вынуждены закрыть свой бизнес. Очевиден признак ограничения конкуренции — сокращение количества хозяйствующих субъектов на рынке. Но нормативного регулирования этих отношений нет, и мы не смогли вмешаться в процесс, чтобы попытаться найти баланс интересов. Управление пришло к выводу об отсутствии антимонопольных нарушений.

Ответы на вызовы в области цифровой экономики ФАС России даст в пятом антимонопольном пакете. Мы с нетерпением ждем этих обновлений.

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

<sup>7</sup> Дело № А68-870/2010.

<sup>8</sup> Решение ВС РФ от 02.10.2007 № ГКПИ07-1019.

<sup>9</sup> Дело № А68-2358/2016.

<sup>10</sup> Письмо ФАС России от 21.07.2014 № АЦ/29219/14.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».