



DIRECTUM-19903-725258

**Председателю Правительства
Российской Федерации**

Д.А. Медведеву

Уважаемый Дмитрий Анатольевич!

Федеральной антимонопольной службой во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 5 августа 2017 года разработан пакет изменений в действующее уголовное, уголовно-процессуальное и антимонопольное законодательство, имеющих целью своевременное выявление и пресечение деятельности картелей, а также ужесточение уголовной и административной ответственности за такую деятельность.

Анализ проектов федеральных законов «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», проведенный бизнес-сообществом, показал, что их принятие может крайне негативно повлиять на условия осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Предлагаемые ФАС России изменения направлены преимущественно на упрощение процедур выявления и доказывания антиконкурентных соглашений, усиление полномочий регулятора и не предусматривают мер, повышающих эффективность борьбы с картелями. Такой подход может привести к увеличению необоснованного давления на бизнес, нарушению законных интересов предпринимателей и коррупционным злоупотреблениям.

В целях выработки оптимального решения бизнес-сообществом проводились многочисленные обсуждения и консультации с ФАС России. В частности, 28 марта 2018 года указанные вопросы рассмотрены на заседании Координационного совета предпринимательских союзов России с участием Руководителя ФАС России Артемьева И.Ю. К сожалению, позиция бизнес-сообщества не была учтена при доработке законопроектов.

Полагаем недопустимым снижение уровня доказывания картельных нарушений при возбуждении уголовных дел в сочетании с радикальным ужесточением ответственности и расширением круга привлекаемых к ответственности лиц, а также наделение антимонопольных органов избыточными силовыми полномочиями.

Бизнес-сообщество выражает уверенность, что формирование здоровой конкурентной среды и предотвращение нарушений может быть обеспечено и при полной декриминализации картельных соглашений в рамках сохранения административной ответственности за подобные нарушения. Если такая декриминализация на сегодня представляется преждевременной, необходимо существенно увеличить пороги ущерба и дохода, превышение которых приводит к привлечению к уголовной ответственности. Необходимо четко и однозначно сформулировать признаки преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ, которые могут быть использованы для принятия законного и обоснованного решения о возбуждении уголовного дела, полностью исключив необоснованное привлечение лиц к уголовной ответственности.

С учетом высокой значимости изменений в законодательство, направленных на противодействие картелям и иным нарушениям антимонопольного законодательства, их серьезного влияния на условия осуществления предпринимательской деятельности, просим Вас дать необходимые поручения по всестороннему рассмотрению и учету позиции бизнеса при доработке пакета законопроектов, подготовленных ФАС России.

Более подробно замечания и предложения к указанным законопроектам с правовым обоснованием изложены в приложении к настоящему письму.

Приложение: на 5л.

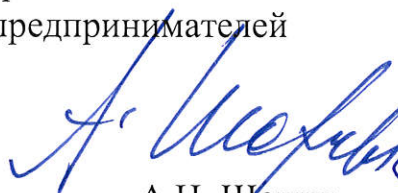
Президент
Торгово-промышленной
палаты
Российской Федерации



С.Н. Катырин

№ ТП/0646
18.07.2018

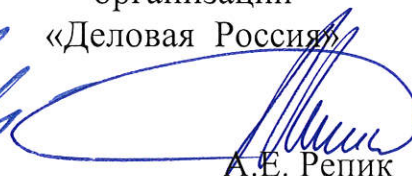
Президент
Российского союза
промышленников и
предпринимателей



А.Н. Шохин

№ 1156/05
18.07.2018

Президент
Общероссийской
общественной
организации
«Деловая Россия»



А.Е. Репик

№ 1567
19.07.2018



DIRECTUM-19903-725258

**Замечания и предложения
к проектам федеральных законов «О внесении изменений
в Уголовный кодекс Российской Федерации
и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»
и «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»
и отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

1. Согласно действующей редакции ст. 178 УК РФ заключение картельного соглашения представляет собой преступление небольшой тяжести (по ч. 1 ст. 178 УК РФ, до 3 лет лишения свободы). Предлагаемые изменения об увеличении срока лишения свободы до 4 лет переводят указанные действия в категорию преступлений средней тяжести, что представляется необоснованным. Анализ зарубежного законодательства и практики его применения показывает, что в подавляющем большинстве стран лишение свободы в этих случаях практически не применяется, хотя и предусмотрено уголовным законом (например, в Японии, Норвегии, Австралии).

2. Предлагаем сохранить действующую редакцию ст. 178 УК РФ и не исключать признак «ограничения конкуренции» из характеристики объективной стороны преступления. В противном случае нарушается логика построения Особенной части УК РФ, предполагающая классификацию преступлений в зависимости от объекта посягательства, в данном случае это состояние конкуренции на рынке.

3. Не поддерживается предложение исключить из ст. 76.1 УК РФ возможность освобождения от уголовной ответственности лиц, впервые совершивших преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 178 УК РФ, при условии перечисления в бюджет причиненного ущерба или полученного дохода, в двойном размере. Такой подход противоречит общим принципам уголовной политики, предполагающим возможность освобождения от уголовной ответственности лиц, впервые совершивших преступление небольшой или средней тяжести в случае деятельного раскаяния, примирения с потерпевшим, возмещения ущерба (ст. 75, 76, 76.2 УК РФ), а также специальным мерам в отношении предпринимателей, освобождающихся от ответственности при условии возмещения ущерба, причиненного бюджетной системе (ст. 76.1 УК РФ).

Добровольное возмещение ущерба лицом, совершившим преступление, означает снижение общественной опасности деяния и восстановление

общественных отношений, составляющих объект посягательства, в связи с чем законодатель в ряде случаев считает нецелесообразным назначать наказание.

4. Представляется избыточным введение дополнительной меры в виде конфискации имущества по ст. 178 УК РФ. Применение конфискации связано с трудностями доказывания незаконного происхождения денег и ценностей, добытых преступным путем. Как показывает практика, применение к осуждённым конфискации носит исключительный характер: в 2014 г. конфискация применялась в 200 случаях, в 2009 г. – в 587 случаях, в 2008 г. – в 511 случаях, в 2007 г. – в 73 случаях. Полагаем, что расширение применения института конфискации не станет на практике эффективной мерой предотвращения картелей.

5. Необоснованным представляется предложение о выделении в качестве отдельного субъекта преступления собственника (мажоритарного акционера) бизнеса. Распространение уголовной ответственности на указанных лиц является избыточной мерой, не соответствующей принятой в мире практике.

Между тем, действующая редакция статьи 178 УК РФ может быть применена к любому лицу, виновному в участии в картеле, если это лицо действительно участвовало в нем, подтверждая свой умысел на совершение преступления какими-либо действиями. Ни в одном из исследованных зарубежных правовых порядков (50 стран) не обнаружено правовых норм, напрямую устанавливающих уголовную ответственность собственников (мажоритарных акционеров) за подобные правонарушения.

6. Введение нового состава преступления – заключение ограничивающего конкуренцию соглашения при организации и проведении торгов – представляется некорректным. Подобные нарушения далеко не всегда являются картелями, поэтому усиление ответственности за них вплоть до уголовной представляется избыточным. Кроме того, законопроектом «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» необоснованно предлагается распространить данный состав преступления и в отношении торгов, не являющихся обязательными в соответствии с законодательством.

7. Бизнес-сообщество выступает против предлагаемой законопроектом «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»

альтернативной подследственности соответствующих дел об антимонопольных нарушениях. Для повышения качества проводимых процессуальных действий и снижения количества ошибок квалификации считаем целесообразным передать проведение предварительного расследования Следственному комитету РФ

8. Серьезные возражения вызывает предложение об увеличении сроков давности по картельным делам до 5 лет и, при определенных обстоятельствах, до 10 лет. Бизнес-объединения неоднократно указывали в своих обращениях, что подобное решение приведет к нестабильности для участников гражданского оборота и существенно ухудшит инвестиционный климат в России.

9. Предлагаемое законопроектом «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» увеличение «силовых» полномочий антимонопольных органов, не соответствующих целям антимонопольного регулирования, закрепленным в законодательстве, может привести к необоснованным ограничениям прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности. В частности, право истребовать персональные данные и сведения об услугах связи выходят за рамки компетенции антимонопольных органов и могут привести к нарушениям прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений.

10. Согласно законопроекту «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ФАС России получает право на изъятие документов и предметов в ходе выездных проверок, на вскрытие помещений и другие действия. По мнению бизнеса, такие полномочия являются чрезмерными и могут блокировать деятельность предприятия. Предлагаемые нововведения фактически наделяют ФАС России полномочиями правоохранительного органа, что не является обоснованным с учетом целей и задач, стоящих перед антимонопольными органами.

11. Вызывает возражения предложение о внесении изменений в ст.11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в части направления в ФАС России результатов оперативно-розыскной деятельности, полученных оперативно-розыскными органами.

Передача в антимонопольные органы таких материалов, как: аудиозаписи переговоров, электронная переписка граждан и других, может привести к

нарушениям прав лиц, в отношении которых будут проводится антимонопольные разбирательства, а также к необоснованному вмешательству в частную жизнь граждан.

12. Законопроектом «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предлагается вести реестр участников ограничивающих конкуренцию соглашений. При этом единственная цель ведения указанного реестра, заключается в блокировке участия лиц в закупках в течение продолжительного времени (до 3 лет). Таким образом, устанавливается новый способ дисквалификации участников закупок, что не соответствует законодательству о закупках и не может быть поддержано.

13. Предусмотренная законопроектом «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» процедура рассмотрения сообщения о заключении хозяйствующим субъектом ограничивающего конкуренцию соглашения или об осуществлении им ограничивающих конкуренцию согласованных действий не является гибкой и прозрачной. На этапе подачи участником картеля такого сообщения им должны быть установлены практически все значимые для антимонопольного расследования обстоятельства. При этом несоблюдение формальных процедур является основанием для возвращения представленного сообщения: в указанном случае законопроект не предусматривает никаких иммунитетов для участника, сообщившего о нарушении. На практике это может привести к тому, что антимонопольный орган, получивший информацию о нарушении, сможет приступить к проверке, однако иммунитет сообщившему о нарушении участнику не будет предоставлен.

14. Считаем, что противоправная деятельность по заключению картельных соглашений может быть эффективно пресечена путем установления экономических санкций, существенный размер которых должен сделать картель невыгодным и обеспечить тот же уровень сдерживания нарушений, что и лишение свободы. Указанный приоритет в уголовной политике должен также помочь государству частично компенсировать вред, причиняемый экономике страны ограничивающими конкуренцию соглашениями. С этой точки зрения бизнес-сообщество в принципе выступает против криминализации ответственности за заключение картельных соглашений и считает, что лица,

причастные к картельным соглашениям, не должны находиться в изоляции от общества.

В случае, если на сегодняшний момент предложение о декриминализации не может быть реализовано, необходимо повысить пороги ущерба и дохода в целях привлечения к уголовной ответственности по ст. 178 УК РФ.

В целях борьбы с наиболее опасными картелями и освобождения из-под уголовной ответственности малого и среднего бизнеса, предлагаем в качестве крупного дохода установить 500 миллионов рублей, дохода в особо крупном размере – 1 миллиард рублей; в качестве крупного ущерба установить 100 миллионов рублей, особо крупного ущерба – 300 миллионов рублей.

15. Более эффективной борьбе с картелями будет способствовать разработка и внедрение четких стандартов правоприменения, а не усиление репрессивных мер. Необходимо исключить необоснованные действия в отношении субъектов малого и среднего бизнеса при выявлении нарушений антимонопольного законодательства, в том числе путем неприменения к ним ответственности за антиконкурентные соглашения, не оказывающие существенного влияния на товарный рынок, или при незначительном характере ущерба от таких нарушений.