Все, что нужно знать об уголовной ответственности за антиконкурентные соглашения

НОЯБРЬ 2020

VEGAS LEX

Содержание

Политика усиления борьбы с картелями 3

Уголовные дела по картелям (178 УК РФ) 4

Иные уголовные дела, связанные с защитой конкуренции 5

Статистика возбуждения и рассмотрения уголовных дел 5

Совершенствование законодательства в части выявления
и пресечения картелей 8

Общие выводы 8

В последние годы происходит явное усиление государственной политики в области защиты конкуренции. Существенное, если не основное внимание ФАС России уделяет борьбе с картелями, которые считаются одним из самых тяжелых нарушений антимонопольного законодательства, влекущим ответственность вплоть до уголовной (статья 178 УК РФ).

Однако правоохранительные органы давно уже не ограничиваются одним составом УК РФ. Поскольку антиконкурентные соглашения нередко имеют коррупционное происхождение, растет количество иных уголовных дел за экономические и должностные преступления.

Несмотря на широкое информационное освещение данного вопроса, компании не обладают объективной информацией о положении дел и реальности рисков. В текущем обзоре представлен исчерпывающий и всесторонний анализ практики рассмотрения уголовных дел по преступлениям, прямо или косвенно затрагивающим состояние конкуренции.

Политика усиления борьбы с картелями

Борьба с картелями и иными антиконкурентными соглашениями, которые нередко путают с картелями, активно обсуждается в последние годы и продиктована рядом нормативно-правовых актов президента и Правительства. →

- **Перечень поручений президента от 05.08.2017[1]:** "Правительству Российской Федерации: обеспечить подготовку ... проектов федеральных законов, направленных на своевременное выявление и пресечение деятельности картелей, а также на ужесточение уголовной и административной ответственности за такую деятельность".
- **Национальный план развития конкуренции в РФ на 2018–2020 годы[2]:** "МВД России, СК России и ФСБ России обеспечить организацию ... выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия ограничивающих конкуренцию соглашений (картелей), запрещенных в соответствии с антимонопольным законодательством".
- **Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 года[3]:** "Цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности ... совершенствование механизмов осуществления контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, предотвращение картельных сговоров".
- **Межведомственная программа действий по выявлению и пресечению картелей и других ограничивающих конкуренцию соглашений на период с 2019 по 2023 год[4]:** "Основные задачи программы: профилактика монополистической деятельности, ограничения и устранения конкуренции; профилактика коррупции при проведении торгов; формирование в обществе негативного отношения к картелям и иным ограничивающим конкуренцию соглашениям, а также к коррупционному поведению...".

[1] Перечень поручений Президента России от 05.08.2017 № Пр-1525 по осуществлению первоочередных мер, направленных на выявление и пресечение деятельности картелей (http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55315).

[2] Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции" (http://www.kremlin.ru/acts/bank/42622).

[3] Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 "О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года" (http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921).

[4] Распоряжение Правительства от 17.06.2019 № 1314-р. Программа разработана во исполнение поручения президента по осуществлению первоочередных мер, направленных на выявление и пресечение деятельности картелей (http://government.ru/docs/37183/).

Из приведенных документов следует два основных посыла: **(i)** необходимость законодательного ужесточения уголовного наказания за картели и **(ii)** активное вовлечение правоохранительных органов в работу вместе с ФАС России.

При этом особое внимание правоохранительные и антимонопольные органы уделяют предотвращению ограничения конкуренции, борьбе с коррупцией и хищениями на государственных торгах, особенно при реализации национальных проектов.

Анализ текущей практики по делам, связанным с защитой конкуренции, показывает, что антимонопольные нарушения могут:

- образовывать специальный состав преступления по статье 178 УК РФ (картель). При этом одновременно с картелем органы следствия, как правило, устанавливают факты совершения иных преступлений (статьи 159, 160, 174, 290 УК РФ);
- выступать триггером возникновения сопутствующих преступлений (статьи 159, 204, 285, 286, 290, 291 УК РФ).

Важно понимать, что на практике вышеперечисленные составы смешиваются и для простоты восприятия обозначаются как "уголовные дела по картелям" (статья 178 УК РФ). Отсюда статистика в некоторых источниках создает некорректное представление о практике расследования картелей и иных преступлений, имеющих прямое или косвенное отношение к конкуренции.

Чтобы сформировать объективную картину, предлагается провести четкое разграничение между уголовными делами по статье 178 УК РФ (картель) и так называемыми иными уголовными делами, связанными с защитой конкуренции (статьи 159, 204 УК РФ и прочие).

Уголовные дела по картелям (178 УК РФ)

С 2018 года состоялось сразу несколько приговоров по уголовным делам о картелях на торгах, несмотря на то, что ещё в 2015–2017 гг. таких приговоров не было. Так:

a. в июле 2020 года приговором Октябрьского районного суда города Новосибирска директора компаний — участников торгов осуждены за создание картеля (статья 178 УК РФ), а лица, связанные с заказчиком, осуждены за совершение преступлений, предусмотренных статьями 159, 160 и 174 УК РФ[5];

b. в январе 2020 года — приговором Волжского районного суда города Саратова должностные лица компаний — участников торгов осуждены за создание картеля (статья 178 УК РФ)[6];

c. в декабре 2019 года приговором Московского районного суда города Санкт-Петербурга топ-менеджеры компаний — участников торгов осуждены за создание картеля (статья 178 УК РФ)[7], при этом в основу рассмотренного ранее антимонопольного дела легли материалы уголовного дела о взяточничестве (290, 291 УК РФ)[8];

d. в августе 2019 года приговором Железнодорожного районного суда города Новосибирска директор одной из компаний, входящей в картель, осужден за мошенничество и покушение на ограничение конкуренции (статьи 159 и 178 УК РФ)[9].

[5] См. https://novosibirsk.fas.gov.ru/news/27990.

[6] См. https://fas.gov.ru/news/29216 http://судебныерешения.рф/47045334.

[7] См. https://vademec.ru/news/2019/12/24/uchastniki-kartelya-iz-sankt-peterburga-poluchili-dva-goda-uslovno/.

[8] См. https://vademec.ru/news/2017/06/30/karelskoe-ufas-obnaruzhilo-kartelnyy-sgovor-postavshchikov-medizdeliy/.

[9] См. https://www.kommersant.ru/doc/4074087.

Иные уголовные дела, связанные с защитой конкуренции

В данную категорию можно объединить те уголовные дела, которые не содержат эпизодов, квалифицированных по статье 178 УК РФ, но при этом характер совершенных преступлений имеет явный антиконкурентный характер.

Как правило, такие уголовные дела соотносятся с нарушением запрета, установленного пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона № 135-ФЗ[10] (сговор между заказчиком/организатором и участником торгов), например обеспечение победы на торгах на поставку лекарственных препаратов "близкому" к заказчику поставщику.

Если данное антимонопольное правонарушение сопровождалось должностными преступлениями и взятками, то соответствующее уголовное дело можно будет назвать "связанным с защитой конкуренции".

Приведем примеры приговоров по уголовным делам, в основе которых лежали результаты антимонопольных расследований по делам о картелях на торгах и/или по делам о сговорах между заказчиком и участниками торгов:

a. в октябре 2020 года приговором Абаканского городского суда Республики Хакасия должностные лица организатора, заказчика и участники картеля на торгах осуждены за мошенничество (статья 159 УК РФ) и взяточничество (статьи 290, 291 УК РФ)[11];

b. в августе 2020 года приговором Кировского суда города Астрахани должностное лицо заказчика осуждено за превышение должностных полномочий и хищение бюджетных средств (статьи 286, 160, 1741 УК РФ), а директора коммерческих компаний — за присвоение и легализацию средств, полученных преступным путем (статьи 160, 1741 УК РФ)[12];

c. в апреле 2019 года приговором Тверского районного суда города Москвы должностное лицо заказчика осуждено за злоупотребление должностными полномочиями, коммерческий подкуп и взяточничество (статьи 285, 204, 290 УК РФ), а должностные лица коммерческих организаций — за злоупотребление полномочиями и взяточничество (статьи 201, 204, 291 УК РФ)[13].

Таким образом, анализ приговоров показывает, что правоохранительные органы имеют наработанную практику выявления преступлений, связанных с защитой конкуренции, которая выходит за рамки рассмотрения "картельных" уголовных дел по статье 178 УК РФ.

Для того чтобы лучше оценить масштабы правоприменительной практики по уголовным делам о защите конкуренции, обратимся к статистике.

Статистика возбуждения и рассмотрения уголовных дел

Одним из оснований возбуждения уголовного дела может стать результат рассмотрения заявления о преступлении, поданного должностными лицами антимонопольного органа.

[10] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

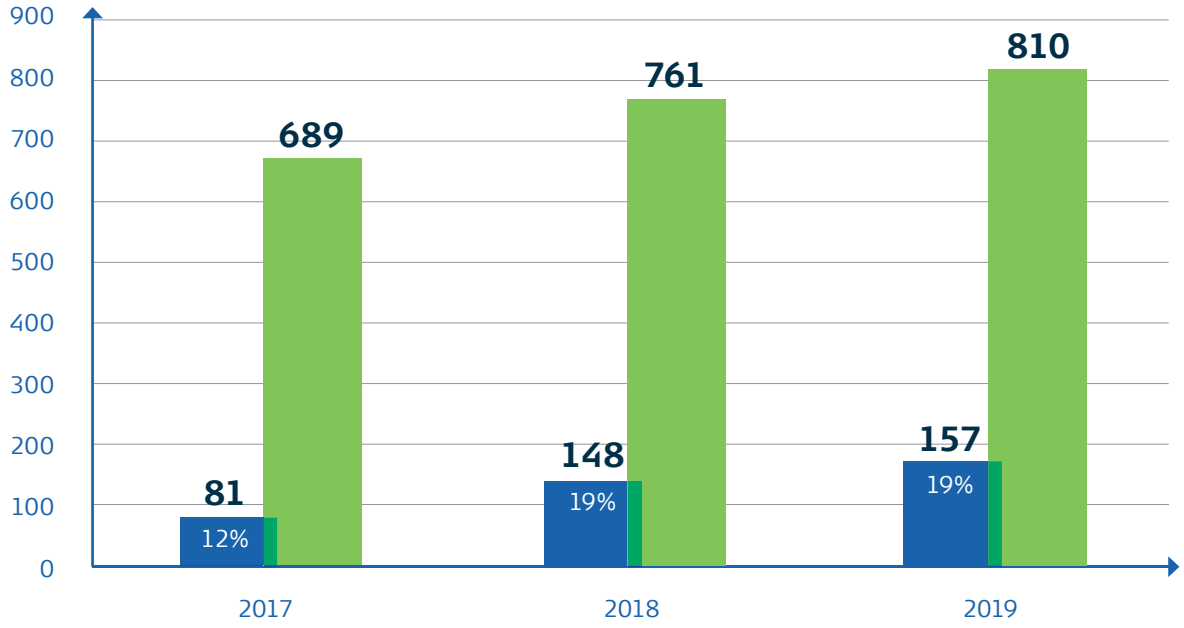
[11] См. http://abakansky.hak.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=631.

[12] См. https://www.kommersant.ru/doc/4474745.

[13] См. https://www.mos-gorsud.ru/rs/tverskoj/news/sudom-vynesen-prigovor-v-otnoshenii-igorya-i-andreya-pushkarevyh-i-andreya-lushnikova.

Как видно из графика 1 приведенного ниже, в последние годы отмечается существенный рост количества материалов, которые были направлены ФАС России в правоохранительные органы (по признакам преступлений, предусмотренных статьей 178 УК РФ, а также по иным преступлениям)[14].

График 1. Количество заявлений о преступлении (статья 178 УК РФ и иные составы), направленных антимонопольными органами



Количество заявлений по ст. 178 УК РФ и иным преступлениям

Количество решений по статьям 11, 11.1, пункту 1 части 1 статьи 17 закона № 135-ФЗ

Так, количество заявлений о преступлении, направленных антимонопольными органами, выросло с 81 в 2017 году до 157 в 2019 году, то есть **прирост составил 94%**. При этом доля решений антимонопольного органа, содержащих признаки преступлений, выросла с 12% в 2017 году до 19% в 2019 году.

Таким образом, в решениях по делам о картелях и иных антиконкурентных соглашениях ФАС России и её территориальные органы всё чаще указывают на выявленные признаки преступлений и информируют об этом правоохранительные органы.

К сожалению, статистика о количестве направленных антимонопольными орга-

[14] Презентация с отчетной пресс-конференции ФАС России в ТАСС: Борьба с картелями: итоги работы ФАС в 2019 году https://fas.gov.ru/p/presentations/585, Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год https://fas.gov.ru/documents/687048.

нами заявлений о преступлении до 2017 года отсутствует. Можно предположить, что это были единичные случаи, поскольку в тот период уголовные дела по статье 178 УК РФ практически не возбуждались (график 2).

Чтобы понять, реагируют ли правоохранительные органы на сигналы антимонопольных органов, обратимся к динамике возбуждения уголовных дел

(графики 2 и 3).

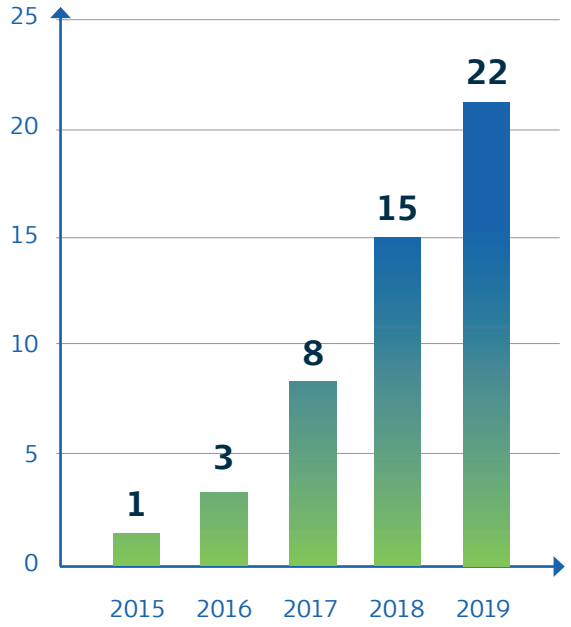


График 2.
Динамика возбуждения уголовных дел по статье 178 УК РФ

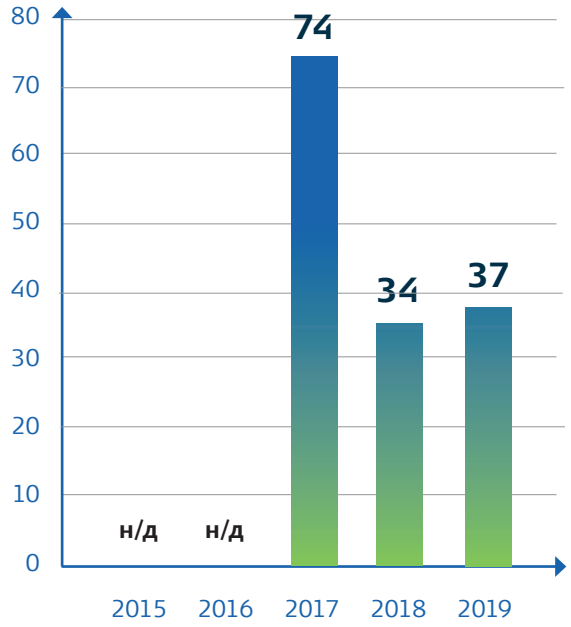


График 3.
Динамика возбуждения уголовных дел по преступлениям, связанным с защитой конкуренции

Анализ показывает, что за последние пять лет отмечается устойчивая тенденция ежегодного прироста количества возбужденных уголовных дел по статье 178 УК РФ. Так, в 2019 году возбуждено **на 47% больше дел по картелям**, чем в 2018 году.

Что касается уголовных дел, связанных с защитой конкуренции в целом, то после аномально высоких показателей 2017 года (74 уголовных дела), ежегодное количество возбужденных дел закрепилось на уровне от 30 до 40 в год.

NB! В 23% случаев (**по каждому пятому** заявлению о преступлении, направленному антимонопольным органом в 2018 и 2019 годах) принималось решение о возбуждении уголовного дела (при соотнесении графиков 1 и 3).

Подводя итоги статистического анализа, можно отметить существенный ежегодный прирост количества заявлений о преступлении, направленных антимонопольными органами, а также количества возбужденных уголовных дел. Необходи-

мо также развеять миф о "спящей" статье 178 УК РФ. Очевидно, что наработанная в последние годы правоохранительными органами и судами практика будет подталкивать к росту количества приговоров по уголовно-наказуемым картелям.

Совершенствование законодательства в части выявления и пресечения картелей

В настоящее время Государственная Дума рассматривает новые законопроекты[15] ФАС России об усилении уголовной ответственности за картели, которые предусматривают:

1. упрощение объективной стороны диспозиции статьи 178 УК РФ, а именно исключение из нее негативных последствий в виде ограничения конкуренции как обязательного признака преступления;
2. увеличение пороговых значений "дохода" и "ущерба", необходимых для привлечения к уголовной ответственности за картель;
3. дифференциацию ответственности в зависимости от реализации картеля на товарных рынках либо на торгах (ответственность за картели на торгах будет более серьезной);
4. предоставление ФАС России возможности получать нужные материалы оперативно-розыскных мероприятий на основании изменений в Законе об оперативно-розыскной деятельнсти[16].

Данные законопроекты в своей первоначальной редакции вызвали жаркие дискуссии в профессиональном сообществе, что привело к их существенной корректировке. Принятие текущих предложений, по нашему мнению, с одной стороны упростит процедуру доказывания дел по статье 178 УК РФ, с другой — снизит общее количество уголовно-наказуемых картелей в связи с повышением пороговых значений.

Общие выводы

В настоящее время происходит усиление государственной политики в области защиты конкуренции, в том числе путем более частого применения уголовной ответственности за картели. При этом ФАС России более тесно работает с правоохранительными органами в отношении различных преступлений, связанных с ограничением конкуренции, а не только в отношении состава, предусмотренного статьей 178 УК РФ (картель).

Параллельно происходит укрепление основ межведомственного взаимодействия правоохранительных и антимонопольных органов, на что указывает существенный ежегодный прирост возбужденных антимонопольных дел об антиконкурентных соглашениях, а также связанных с ограничением конкуренции преступлений.

Разрабатываемые законодательные изменения в совокупности с текущими тенденциями правоприменительной практики говорят о том, что существенное распространение случаев привлечения к уголовной ответственности за антиконкурентные соглашения может стать новой реальностью.

[15] Проект Федерального закона № 848246-7 "О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" (ред., внесенная в Госдуму, текст по состоянию на 29.11.2019); Проект Федерального закона № 848392-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности выявления и пресечения ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий» (ред., принятая Госдумой в I чтении 19.02.2020).

[16] Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "Об оперативно-розыскной деятельности".

Авторы

АЛЕКСАНДР СИТНИКОВ

Управляющий партнер VEGAS LEX

sitnikov@vegaslex.ru

АНАСТАСИЯ ЧЕРЕДОВА

Руководитель Группы специальных проектов VEGAS LEX

cheredova@vegaslex.ru

КСЕНИЯ ПОДГУЗОВА

Старший юрист Коммерческой группы VEGAS LEX

podguzova@vegaslex.ru

ТАХИР ЩЕРБА

Юрист Группы специальных проектов VEGAS LEX

tshcherba@vegaslex.ru

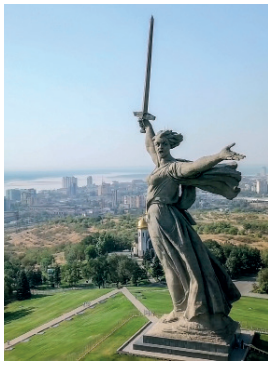
Контакты

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 115054, город Москва,
Космодамианская наб, 52, строение 5
Бизнес-центр “Риверсайд Тауэрс”
(Riverside Towers), этаж 8

Тел.: +7 495 933 0800

vegaslex@vegaslex.ru



ПОВОЛЖСКАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 400005
город Волгоград,
ул. Батальонная,
д. 13, этаж 1

Тел.: +7 (8442) 26 63 12

volgograd@vegaslex.ru

ЮЖНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 350000,
город Краснодар,
ул. Буденного, 117/2
Бизнес-центр КНГК
Групп, этаж 2

Тел.: +7 (861) 201 98 42

krasnodar@vegaslex.ru