

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ СЕКРЕТАРЯ

Минусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 20 НОЯ 2015 » 20__ г. № 50П-71 / 2405

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

С.Е. НАРЬШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 704631-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антимонопольного регулирования и обеспечения продовольственной безопасности».

Направляем на рассмотрение заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы указанного законопроекта.

О результатах рассмотрения заключения просим проинформировать.

Приложение: на 14 л. в 1 экз.



С.А.Орджоникидзе

**Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 704631-6 «О внесении изменений в
отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам
антимонопольного регулирования и обеспечения продовольственной
безопасности»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 704631-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антимонопольного регулирования и обеспечения продовольственной безопасности» (далее - законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты Российской Федерации, региональных общественных палат, привлечённых к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно-консультативного совета при Общественной палате Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке к законопроекту его принятие направлено на реализацию положений Доктрины продовольственной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30.01.2010 г. № 120. Однако не представляется возможным согласиться, что предлагаемые законопроектом изменения направлены на достижение стратегической цели Доктрины национальной продовольственной безопасности. В соответствии с положениями абз. 5 Указа Президента Российской Федерации от 30.01.2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствия, стабильного внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов. Кроме того, одной из задач достижения стратегической цели продовольственной безопасности является устойчивое развитие отечественного продовольствия и сырья, достаточного для обеспечения продовольственной независимости страны, а также достижение и

поддержание физической экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни.

Общественная палата не может не согласиться с мнениями экспертов, что продовольственная безопасность это не только вопросы, связанные с рисками прекращения поставок продовольствия, но и вопросы качества поставляемого продовольствия. Крупным торговым сетям (именно потому, что они крупные) по своей природе сложно и невыгодно работать с относительно небольшими партиями товаров местных производителей, так как они нуждаются в крупных, однородных партиях товаров, которые в рамках единой торговой политики могут быть приняты и выставлены по одной цене и под одной маркой в сотнях и тысячах сетевых магазинах. Кроме того, по этим же причинам, крупным сетям сложно работать со свежими («скоропортящимися») продуктами с небольшими сроками хранения. В результате основная масса продуктов, продающихся в сетях, имеет длительные сроки хранения, а значит, содержит указанные и неуказанные консерванты и многочисленные химические добавки. В этом и состоит главный вред продовольственной безопасности, нанесенный сетями за последние годы – подавляющее большинство населения переведено на питание низкокачественными «полусинтетическими» продуктами с длительными сроками хранения, что ведет к болезням, деградации, бесплодию и вырождению.

Законопроектом не предлагается решение задачи по достижению стабильности внутреннего производства и, как следствие, снижению макроэкономических рисков, обусловленных снижением инвестиционной привлекательности отечественного реального сектора экономики и конкурентоспособности отечественной продукции. Принятие законопроекта в представленной редакции не обеспечит повышение уровня национального отечественного производства продовольственных товаров, развитие

продовольственного рынка, создание приоритетных условий для поддержания интересов отечественных производителей.

Законопроект направлен на удовлетворение потребностей крупных торговых сетей, не уделяя должного внимания потребителям, производителям и мелким (средним) торговым сетям. Законопроект игнорирует механизм нестационарной и мобильной торговли, в нем отсутствует решение проблемы по налаживанию каналов сбыта для местных (региональных) производителей и на облегчение ведения торговой деятельности для малых торговых форматов. Законопроект не разделяет отечественного и зарубежного производителя, товар отечественного и товар зарубежного производства, следовательно, не предоставляя преференций отечественным производителям и их товарам. Такой подход к решению проблемы импортозамещения может в дальнейшем привести не к стимулированию отечественных производителей, а к смене стран-импортеров. В цепочке производитель-поставщик-реализатор-потребитель не достает на сегодняшний день прозрачности в вопросе ценообразования, что создает необоснованные препятствия для выхода на рынок продукции малого бизнеса. Импортозамещение является необходимым условием достижения одной из стратегических задач аграрной сферы - удовлетворение потребностей потребителей. Однако поддержка только торговых сетей может привести к смешению понятий «импортозамещение» и «импортозамещение». При этом импортозамещение только отчасти направлено на обеспечение национальной продовольственной безопасности, представляя собой перераспределение импортных потоков продовольствия между новыми странами-экспортерами. В первую очередь необходимо обратить внимание на производителей и с целью снижения маркетинговых издержек обеспечить прямой выход на рынки местных производителей без посредников. В таком случае механизм ценообразования в цепочке производитель-поставщик-реализатор-потребитель станет прозрачным. Представляется необходимым создание условий для развития мелких локальных торговых сетей, которые самостоятельно не выдерживают конкуренции с крупными ритейлерами.

Именно локальные торговые сети способны снизить транспортные затраты и затраты на хранение. Обеспечить поставку на прилавки торговых сетей свежей и качественной продукции, стимулируя местных производителей к расширению своего производства.

Таким образом, Общественная палата считает, что обеспечение национальной продовольственной безопасности должно базироваться на поддержке местных производителей и, как следствие, быть направлено на демонополизацию рынка крупных торговых сетей, которым выгодней закупать продукцию из иных регионов. Улучшение условий производства и реализации местной продукции откроет большие перспективы: рост занятости населения, снижение безработицы и повышение уровня жизни, повышение качества жизни населения, укрепление продовольственной безопасности на региональном и национальном уровнях, увеличение спроса на товары отечественного производства. Вышеуказанное стимулирует развитие экономики страны, развитие механизма разделения труда в рамках государства, что обусловлено различными климатическими условиями.

Представляю возможными к рассмотрению следующие варианты поддержки местных производителей:

1. Предоставление местным производителям преференций в размере 10-18% по отношению к другим участникам размещения заказов. Это позволит снизить логистические риски, обеспечить стабильность и безопасность социально значимых предприятий. Такое предложение направлено на внесение изменений по предоставлению местным товаропроизводителям преференций в размере 10-18% по отношению к другим участникам размещения государственных и муниципальных заказов по смыслу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Кроме того, Приказом Минэкономразвития России от 25 марта 2014 г. № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» предусмотрен список продовольственной продукции, на которую «при осуществлении закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд путем проведения конкурса, аукциона, запроса котировок или запроса предложений участникам закупки, заявки на участие или окончательные предложения которых содержат предложения о поставке товаров российского, армянского, белорусского и (или) казахского происхождения, предоставляются преференции в отношении цены контракта в размере 15 %» (п. 3 Приказа).

Предлагается распространить данный механизм предоставления преференций в целях развития положений Доктрины национальной безопасности, Стратегии национальной безопасности, Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года на местных производителей при осуществлении муниципальных закупок.

Предоставление местным производителям преференций при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд позволит повысить стабильность и безопасность поставок за счет снижения логистических рисков и обеспечить загрузку социально значимых предприятий и в целом стимулировать реальный сектор экономики регионального масштаба.

2. Развитие механизма «ярмарки», где производители, минуя посредников, могут реализовать продукцию собственного производства. При этом возможно предоставление преференций по выделению торговой площади именно для местного производителя (регионального масштаба). Развитие «ярмарок» возможно по системе «streetretail» (торговые коридоры), что представляет собой создание торговых площадок в центральных микрорайонах и спальных районах городских, сельских поселений. В перспективе в регионах возможно строительство областных продовольственных рынков, которые позволят значительно расширить рынок сбыта для владельцев сельхозпредприятий, а также для вновь создаваемых перерабатывающих производств.

3. При создании торговой сети в регионах возможно предусмотреть обязательное заключение Соглашения с органом местного самоуправления о поставках в данную торговую сеть продукции местных производителей. При этом Соглашение должно содержать маркетинговые приемы по формированию торговых полок, а именно: выставлений такой местной продукции на видные места. Либо выделение определенной торговой площади на территории торговой сети представителям местных производителей для создания фермерских уголков. Таким образом, получение торговой сетью доступа на региональный рынок осуществляется при условии обязательной поддержки местных производителей.

В соответствии с пунктом 10 и 28 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского, сельского поселения относятся: создание условий для обеспечения жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства. Таким образом, необходимые полномочия у органов местного самоуправления в настоящее время имеются. Вместе с тем, предлагается прямо предусмотреть полномочия органов местного самоуправления на заключение вышеуказанных Соглашений с ритейлерами как один из методов поддержки развития малого и среднего предпринимательства региона, что в перспективе благоприятно скажется на секторе реальной экономики страны в целом.

Внимания заслуживают отдельные положения законопроекта, получившие поддержку:

1. Законопроект предлагает расширить перечень лиц, подпадающих под правовое регулирование Федерального закона от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ), предложив распространить антимонопольные правила, требования, запреты на действия (бездействие) лиц, входящих с хозяйствующими субъектами в одну группу. Тем самым отсылка дается к статье 9 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Данное положение будет способствовать более квалифицированному определению субъектов, в отношении которых осуществляется антимонопольный контроль.

2. Статья 2 законопроекта вносит ряд изменений в понятийный аппарат Закона № 381-ФЗ: «торговая сеть», «ярмарка», «услуги по продвижению товаров». Введение понятия «ярмарка» повысит качество правоприменительной деятельности, поскольку исключит усмотрение должностных лиц при применении статьи 11 Закона № 381-ФЗ, которая устанавливает требования к организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ и услуг) на них. Закон № 381-ФЗ содержит упоминание об услугах по продвижению товаров, однако не формулирует, что под ними понимается. В связи с этим необходимо было дополнить Закон № 381-ФЗ данным понятием в целях защиты хозяйствующих субъектов.

3. Экспертируемым законопроектом предусматривается сокращение сроков оплаты товаров в случае, если между хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, и хозяйствующим субъектом, осуществляющим поставки продовольственных товаров, заключается договор поставки продовольственных товаров с условием оплаты таких товаров через определенное время после их передачи хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность. Указанное положение законопроекта будет способствовать защите интересов малого бизнеса, осуществляющего поставку продовольственных товаров.

4. Законопроект предлагает измененные антимонопольные правила для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров. Указанные правила более четко сформулированы и расширены. В

частности предусмотрен запрет навязывания контрагенту включения в договор поставки продовольственных товаров условия о приобретении (возврате) нереализованных продовольственных товаров, срок годности которых истек.

5. Развитию конкуренции и ограничению монополистической деятельности будет также способствовать положение об уведомлении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, о всех случаях заключения договоров поставки иных соглашений, совокупный размер всех выплат по которым превышает 3 процента от цены поставленных продовольственных товаров.

Вместе с тем, Общественная палата не поддерживает законопроект, отмечая необходимость его существенной доработки. Учитывая сложившуюся экономическую ситуацию, предлагаемое правовое регулирование содержит в себе риск неоднозначных последствий правоприменения. К законопроекту имеются следующие замечания и предложения:

1. В целях устранения возможности различного толкования предлагается определить понятия «хозяйствующего субъекта» и «группы лиц», для чего статью 2 Закона № 381-ФЗ рекомендуется дополнить следующими подпунктами:

«12) группа лиц – совокупность физических лиц и/или юридических лиц, указанная в части 1 статьи 3 Федерального закона «О защите конкуренции»;

13) хозяйствующий субъект – физическое или юридическое лицо, указанное в пункте 5 статьи 4 Федерального закона «О защите прав конкуренции».

2. Необходимо устранить несоответствие в проектируемом подпункте 11 пункта 8 статьи 2 Закона № 381-ФЗ. В тексте законопроекта предлагаемый подпункт 11 пункта 8 статьи 2 Закона № 381-ФЗ начинается словами «услуги по продвижению товаров», однако в дальнейшем в подпункте речь идет только о продовольственных товарах. В результате понятие «услуги по продвижению

товаров» оказывается шире его содержания, которое ограничивается услугами по продвижению товаров продовольственного характера. Предлагается слова «услуги по продвижению товаров» заменить на слова: «услуги по продвижению продовольственных товаров».

3. В целях устранения возможных затруднений правоприменения представляется необходимым определить понятие «понуждение». Законопроектом предлагается внести изменения в часть 12 статьи 9 Закона № 381-ФЗ, устанавливающие запрет понуждения контрагента к заключению договора возмездного оказания услуг (в том числе с третьими лицами), направленного на оказание услуг по продвижению продовольственных товаров. Поскольку законопроект не содержит определение понятия «понуждение», а также перечень действий и признаков его характеризующих, квалификация данного действия представляется затруднительной, исполнение данного положения не представляется возможным.

4. В целях недопущения неопределенности и множественности толкования понятия «дискриминационные условия» представляется необходимым его определение. Законопроектом предлагается новая редакция части 1 статьи 13 Закона 381-ФЗ, в которой разработчики выделяют из понятия «дискриминационные условия» в отдельные действия пункты 2 и 3, делая их самостоятельными и искажающими содержание понятия «дискриминационные условия». Таким образом, в законопроекте не раскрывается содержание понятия «дискриминационные условия», допускается его неопределенность и множественность толкований, что способствует предоставлению правоприменителю широких дискреционных полномочий. В свою очередь, подобная неопределенность указанного термина существенно затруднит выявление и устранение дискриминационных практик.

5. Представляется необходимым раскрытие цели уведомления антимонопольного органа о принятии сторонами размера вознаграждения, превышающего допустимый предел, устанавливаемого проектируемой частью

3 статьи 13 Закона 381-ФЗ, а также механизма подачи уведомления и его рассмотрения.

Проектируемыми изменениями части 4 статьи 9 Закона 381-ФЗ, устанавливается допустимый совокупный размер вознаграждения за приобретение у поставщиков определенного количества продовольственных товаров и платы за оказание услуг по их продвижению, который не должен превышать трех процентов цены этих товаров. Таким образом, данной нормой устанавливается запрет на превышение размера вознаграждения.

Проектируемой частью 3 статьи 13 Закона 381-ФЗ вводится обязанность хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров в торговые сети, уведомлять федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, и его территориальные органы обо всех случаях заключения договоров поставки и иных соглашений, совокупный размер всех выплат по которым превышает 3 процента от цены поставленных продовольственных товаров.

В этой связи не совсем понятна цель уведомления антимонопольного органа о принятии сторонами размера вознаграждения, превышающего допустимый предел. Не ясно, на что направлен подобный институт – на освобождение от ответственности лица, уведомившего о заключении договора, либо на снижение размера административной ответственности. Не указан порядок и сроки подачи уведомления и его рассмотрения, не указано кем он определяется.

6. Требуют доработки проектируемые изменения части 4 статьи 9 Закона 381-ФЗ, устанавливающие допустимый совокупный размер вознаграждения за приобретение у поставщиков определенного количества продовольственных товаров и платы за оказание услуг по их продвижению.

Законопроект предусматривает снижение ретробонусов, однако не регулирует должным образом перечень и порядок оказания услуг по продвижению продукции, что может способствовать злоупотреблению торговых сетей стоимостью маркетинговых услуг. В целях пресечения такой перспективы реализации законопроекта представляется необходимым обязать торговые сети публиковать в открытом доступе прайс-лист на данные услуги, а также предусмотреть закрытый перечень услуг по продвижению продукции и логистических услуг.

7. Предлагаемая в статье 2 законопроекта система санкций за совершение противоправных действий, предполагающая установление высшего и низшего пределов наказания, во многом будет способствовать не достижению поставленных разработчиками законопроекта целей, а возрастанию коррупционной составляющей в данной сфере.

8. Предлагаемое законопроектом изменение положений статьи 14.40 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) не представляется целесообразной мерой совершенствования механизма административной ответственности в сфере антимонопольного регулирования и продовольственной безопасности, так как не несет в себе новых положений, направленных на совершенствование существующего института административной ответственности.

Включение в указанную статью новых положений, посвященных отдельным действиям, образующим состав административного правонарушения, выразившимся в нарушении антимонопольных правил, представляющих собой частные случаи деяния по созданию дискриминационных условий, предусмотренных частью 1 этой же статьи, приведет к дублированию положений статьи 13 Закона № 381-ФЗ и нерациональному разрастанию нормативного материала. Если разработчики законопроекта преследовали цель по выведению данных составов из-под общего понятия «дискриминационных условий», то следовало предусмотреть

специальные санкции, что позволило бы отличать данные деликты от иных, предусмотренных статьей.

9. Представляется, что санкции статьи 14.40 КоАП не должны быть жестче, чем санкции статьи 14.31 и 14.31.1 КоАП, и требуют уточнения.

Пункт 3 статьи 2 законопроекта предлагает изложить в новой редакции статью 14.40 КоАП. Части 1 и 2 этой статьи в предлагаемой редакции устанавливают ответственность хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров в торговые сети, за создание дискриминационных условий и препятствий для доступа на товарный рынок или выхода из товарного рынка других хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных статьями 14.31 и 14.31.1 КоАП. Указанные статьи устанавливают административную ответственность за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, в том числе и за создание дискриминационных условий (согласно пункту 8 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» создание дискриминационных условий является злоупотреблением доминирующим положением на товарном рынке). Представляется, что создание хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, дискриминационных условий имеет большую общественную опасность, чем другими хозяйствующими субъектами.

10. Проектируемая часть 3 статьи 14.40 КоАП требует уточнения.

Часть 3 статьи 14.40 КоАП в предлагаемой редакции устанавливает административную ответственность хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров в торговые сети, за нарушение порядка ценообразования, установленного нормативными правовыми актами, за исключением случаев, установленных статьей 14.6



КоАП.

Статья 14.6 КоАП устанавливает административную ответственность за завышение и занижение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), занижение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному), нарушение установленного порядка регулирования цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), а также за иное нарушение установленного порядка ценообразования. Таким образом, статья 14.6 КоАП РФ устанавливает общую для всех субъектов торговой деятельности, в том числе и для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети, и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров в торговые сети, административную ответственность за любое нарушение порядка ценообразования. Не представляется возможным разграничить, какие нарушения относятся к нарушениям установленного порядка регулирования цен, а также к иным нарушениям установленного порядка ценообразования, которые влекут ответственность по части 2 статьи 14.6 КоАП, а какие нарушения порядка ценообразования, установленного нормативными правовыми актами, за исключением случаев, установленных статьей 14.6 КоАП, влекут ответственность по предлагаемой законопроектом части 3 статьи 14.40 КоАП.

Следует отметить, что санкции части 2 статьи 14.6 КоАП устанавливают административный штраф на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет, а на юридических лиц в размере ста тысяч рублей. Предлагаемая законопроектом часть 3 статьи 14.40 КоАП за указанные нарушения предусматривает административный штраф на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей или дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года, а на юридических лиц - в размере от двух миллионов до пяти миллионов рублей. Таким образом,

в отношении должностных лиц ответственность по предлагаемой части 3 статьи 14.40 КоАП необоснованно более мягкая, чем по части 2 статьи 14.6 КоАП, а в отношении юридических лиц ужесточается. Возможно, применительно к организациям повышение санкции оправданно, учитывая, что субъектами ответственности по предлагаемой части 3 статьи 14.40 КоАП являются крупные торговые организации и поставщики. Но применительно к должностным лицам ответственность будет дискриминационной, так как должностные лица малых и средних торговых организаций и поставляющих организаций будут нести большую ответственность (штраф в размере пятидесяти тысяч рублей или дисквалификация на срок до трех лет), чем должностные лица крупных торговых организаций, осуществляющих продажу товара посредством создания торговой сети, и организаций, поставляющих товар в эти сети. При невозможности разграничения квалификации нарушений порядка ценообразования по части 2 статьи 14.6 и части 3 статьи 14.40 КоАП, о чем указано выше, это приведет к неоднозначной правоприменительной практике, а также к коррупциогенной ситуации.

На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации не поддерживает принятие проекта федерального закона № 704631-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антимонопольного регулирования и обеспечения продовольственной безопасности».



14



СОГЛАСОВАНО
РУКОВОДИТЕЛЬ ЦАЦ ПРИ ОП РФ

 КИСЛОВА Е. В.
10.11.2015 г.