

КАРТЕЛИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР СНИЖЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК



Тенишев Андрей Петрович,
начальник Управления по борьбе с картелями ФАС России
E-mail: tenishev@fas.gov.ru



Бандурина Наталья Владимировна,
доктор юридических наук
E-mail: nbandurina@yandex.ru

Статья посвящена картелизации сферы государственных закупок. Описаны сферы государственных закупок, наиболее подверженные картелизации. Представлена статистика и приведены примеры выявленных масштабных картелей. Авторы приходят к выводу, что картели становятся одной из угроз национальной экономической безопасности.

Ключевые слова: картель, картелизация, антиконкурентные соглашения, сговор на торгах, национальная экономическая безопасность, коррупция.

Article is devoted to a kartelization of the sphere of public procurements. Spheres of public procurements, the most subject kartelization are described. The statistics is provided and examples of the revealed large-scale shipping conferences are given. Authors come to a conclusion that shipping conferences become one of threats of a homeland economic safety.

Keywords: shipping conference, a kartelization, anti-competitive agreements, collusion at the biddings, a homeland economic safety, corruption.

В Российской Федерации ежегодно раскрывается все большее количество картелей. Анализ статистики возбужденных антикартельных дел в 2015 году (409 дел) показывает прирост на 68% по сравнению с 2014 годом (243 дела). При этом более 80% дел по картелям (232 дела) — сговоры на торгах. Отметим, что картели с целью поддержания цен на торгах видоизменились качественно. Если до 2014 года деятельность одного картеля, как правило, охватывала от одной до десяти закупочных процедур, то в 2015 — 2016 гг. это обычно десятки и сотни закупок. В частности, наиболее масштабный картель по поставкам медикаментов и изделий медицинского назначения действовал на про-

тяжении нескольких лет и охватил 718 аукционов.

Картели ограничивают или полностью устраняют конкуренцию в различных отраслях экономики. В случае сговоров на торгах фирмы, вместо того, чтобы конкурировать между собой, договариваются и делят лоты, поддерживают цену, чтобы получить максимальную цену за свой товар (услугу). Следствием таких действий участников размещения государственного заказа является неэффективное расходование бюджетных средств и снижение (либо отсутствие) экономии бюджетных средств при проведении торгов. Так, в 2015 году в стране размещено по Федеральному закону от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» более 3 миллионов извещений на общую сумму более 6 триллионов рублей; по Федеральному закону от 18.07.2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» - более 1 миллиона 200 тысяч извещений на общую сумму более 23 триллионов рублей. В суммарном отношении в Российской Федерации в 2015 году закупки проведены на сумму более 29 триллионов рублей.

По данным Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), картели способствуют росту цен на товары и услуги в странах ОЭСР порядка 10%-15% [1]. Если даже нижний порог данной оценки считать справедливым, то ущерб государству от картелизации сферы государственных закупок в Российской Федерации будет сопоставим с последствиями «международных санкций» для российской экономики. Точный объем «выпадающей бюджетной экономии», учитывая высокую латентность картелей и то, что они зачастую сами влияют на формирование начальной (максимальной) цены контракта, еще предстоит определить. К сожалению, до настоящего времени в мире и в нашей стране на эту тему не проведено ни одного полноценного научного исследования.

Анализ показывает, что почти все сферы народного хозяйства уже поражены «картельным вирусом». В том числе эта проблема охватила сферы, имеющие стратегическое значение. В настоящей статье рассмотрена взаимосвязь картелизации сферы государственных закупок с эффективностью размещения и расходования бюджетных средств и национальной экономической безопасностью Российской Федерации.

Говоря об этом, необходимо, на наш взгляд, отметить, что в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» среди основных направлений по обеспечению национальной безопасности страны (далее – Стратегия) предусматривается:

- повышение конкурентоспособности национальной экономики;
- обеспечение продовольственной безопасности;
- гарантированное снабжение населения лекарственными препаратами;
- повышение эффективности и качества государственного управления экономикой;
- снижение издержек и неэффективных бюджетных расходов;
- борьба с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией [2].

Именно поэтому противодействие картелям становится важным инструментом по обеспечению национальной безопасности. Как показывает практика, картели причиняют вред интересам государства именно в сфере обеспечения национальной безопасности. Например, они активно действуют в сферах государственного оборонного заказа, добычи водных биологических ресурсов, продажи и производства фармацевтической продукции, строительства электростанций, дорог и медицинских учреждений, снабжения продуктами питания и обмундированием силовых министерств и ведомств страны, обеспечения продовольствием населения. Особенно страдают от картелей государственные заказчики и компании с государственным участием, которые вынуждены неэффективно расходовать средства федерального бюджета на приобретение товаров и услуг, в том числе специального назначения.

Ярким примером являются сговоры на торгах при закупке медикаментов, медицинских изделий и средств реабилитации для инвалидов. Фармацевтическая отрасль и поставка лекарственных препаратов особо выделены в Стратегии национальной безопасности. От этой жизненно важной сферы зависят жизнь и здоровье миллионов граждан нашей страны. Масштаб проблемы наглядно демонстрирует анализ количества нарушений антимонопольного законодательства (АМЗ) в сфере региональных закупок лекарственных препаратов и медицинских изделий (рисунки 1).

Работа по выявлению и пресечению антиконкурентных соглашений на рынках медицинских изделий и медикаментов в разрезе по субъектам Российской Федерации.



Рисунок 1.

Проведенный анализ показывает, что деятельность картелей в этой сфере закупок распространилась на 80 субъектов Российской Федерации. Ею охвачено свыше 3000 аукционов. В картелях участвуют десятки компаний, доходы которых от картельной деятельности превысили 10 миллиардов рублей. Например, ФАС России был раскрыт картель частных компаний, которые заключили и реализовали соглашение, приведшее к поддержанию цен на торгах открытого аукциона на поставку лекарственных средств для государственных нужд [3]. Речь идет о препарате «Пульмозим», применяемом при лечении больных некоторыми хроническими заболеваниями легких. Установленная сумма штрафов для компаний-правонарушителей превысила 402 миллиона рублей. Штрафы перечислены в федеральный бюджет в полном объеме.

В другом случае ФАС России признала ряд фирм виновными в картеле с целью поддержания цен на торгах на поставку противовоспалительных препаратов, антибиотиков, препаратов для лечения инфекционных заболеваний. Большая часть лекарственных средств относится к кате-

гории жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов. Картель действовал более трех лет на территории Москвы, Курской, Оренбургской, Тамбовской, Московской, Новосибирской, Кемеровской, Пензенской, Саратовской, Иркутской, Ленинградской областей, Республики Удмуртия и Ставропольского края. Его незаконная деятельность принесла нарушителям установленный доход в размере свыше 200 млн. рублей.

Значительная часть картелей выявляется в сфере строительства и ремонта. Так, в 2016 году антимонопольными органами возбуждено 82 дела о нарушении антимонопольного законодательства, вынесено 50 решений о нарушении статей 11 и 16 Закона о защите конкуренции. Картели в сфере строительства и ремонта охватили более половины регионов Российской Федерации.

Это действительно не только одна из самых финансово емких сфер расходования государственных бюджетных средств, но и, без сомнения, одна из самых коррупционно емких. Зачастую в деятельности картелей участвуют государственные служащие. Анализ показывает, что масштаб кар-

Работа по выявлению и пресечению антиконкурентных соглашений в сфере строительства в разрезе по субъектам Российской Федерации.



Рисунок 2.

телизации данной сферы занимает второе место (**рисунок 2**) среди отраслей народного хозяйства.

Говоря об этом, следует отметить, что в Новгородской области был выявлен картель при проведении торгов на право заключения государственного контракта на выполнение работ по строительству мостового перехода через реку Перехода. В результате действий участников соглашения на аукцион вышел только один участник, который и стал победителем аукциона по максимально возможной цене. Антимонопольным органом принято решение о наличии картеля. Следственным управлением СКР расследовано и направлено в суд уголовное дело. В результате первый заместитель начальника управления ГОКУ «Новгородавтодор» признан виновным в совершении ряда преступлений, в том числе по ч. 1 ст. 285 УК РФ, ч. 1 ст. 286 УК РФ и осужден к 4 годам лишения свободы, один из участников торгов осужден по ст. 178 УК РФ к 4 годам лишения свободы условно [4].

Показательным примером является сговор, выявленный на торгах по содержанию автодорог. Так, в 2011-2014 годах заказчиком ФКУ Упрдор «Енисей» проводились

торги на право заключения государственных контрактов по содержанию (строительству и ремонту) автомобильной дороги М-54 «Енисей» от Красноярска через Абакан, Кызыл до границы с Монголией [5]. Установлено, что в указанный период 6 аукционов на общую сумму более 1,8 млрд. рублей завершились без какого-либо соперничества между их участниками и снижение начальной цены контракта не превысило 0,5%. При этом по результатам проведенного анализа закупок можно оценить ущерб, который понес государственный бюджет только по этим торгам на небольшом отдельно взятом участке автодороги в Сибири – более 700 млн. рублей.

Анализ объективной картины картелизации сферы строительства и ремонта представляется еще более настораживающим, чем это отражено на рисунке 2. Поэтому предлагается существенно усилить работу правоохранительных, антимонопольных и контрольных органов в этом направлении. Например, системные проблемы в области ценообразования в сфере строительства и расходования бюджетных средств на капитальное строительство выявила совместная работа ФАС России,

Счетной палаты РФ и СК России. В частности, ФАС России рассмотрено дело об антиконкурентном соглашении между Минстроем России, Минрегионом России, Госстроем, ФАУ «ФЦЦС», НО «НАСИ», «ООО «Стройинформиздат», ООО «Госнорматив» и ООО «Госстройсмета» [6]. Фактически государственные сметные нормативы оказались в руках частных компаний, что не только ограничивает конкуренцию на соответствующих рынках, но и приводит к необоснованному удорожанию объектов строительства и перерасходу бюджетных средств, создает почву для злоупотреблений и коррупции при расходовании бюджетных средств, в том числе, при строительстве таких стратегически важных для национальной безопасности объектов, как космодром «Восточный» [7]. Одним из результатов такой работы стало возбуждение уголовного дела по ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями).

Кризисные явления в экономике, введение санкций, дали дополнительный толчок для заключения антиконкурентных соглашений. Борьба за «доступ» к бюджетным потокам, распределяемым государством через публичные процедуры (торги), силь-

но обострилась. Такая ситуация требует от правоохранительных органов, антимонопольных органов и органов финансового контроля четкой и слаженной работы. Зачастую одни и те же нарушения в сфере торгов проецируются в работе различных государственных органов (рисунок 3).

В целом законодательная база для взаимодействия правоохранительных органов, антимонопольных органов и органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля уже существует. Необходимо лишь усилить эффективность взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов на всех этапах закупок, к которым относятся планирование, проведение закупок, исполнение государственных контрактов.

Примером эффективного взаимодействия Счетной палаты РФ и ФАС России является дело в отношении Федеральной таможенной службы России (далее - ФТС России). По результатам контрольного мероприятия Счетной палатой РФ установлено, что в 2012 году ФТС России проведен открытый аукцион на сумму 332,1 млн. рублей на закупку программного обеспечения. При организации торгов ФТС России

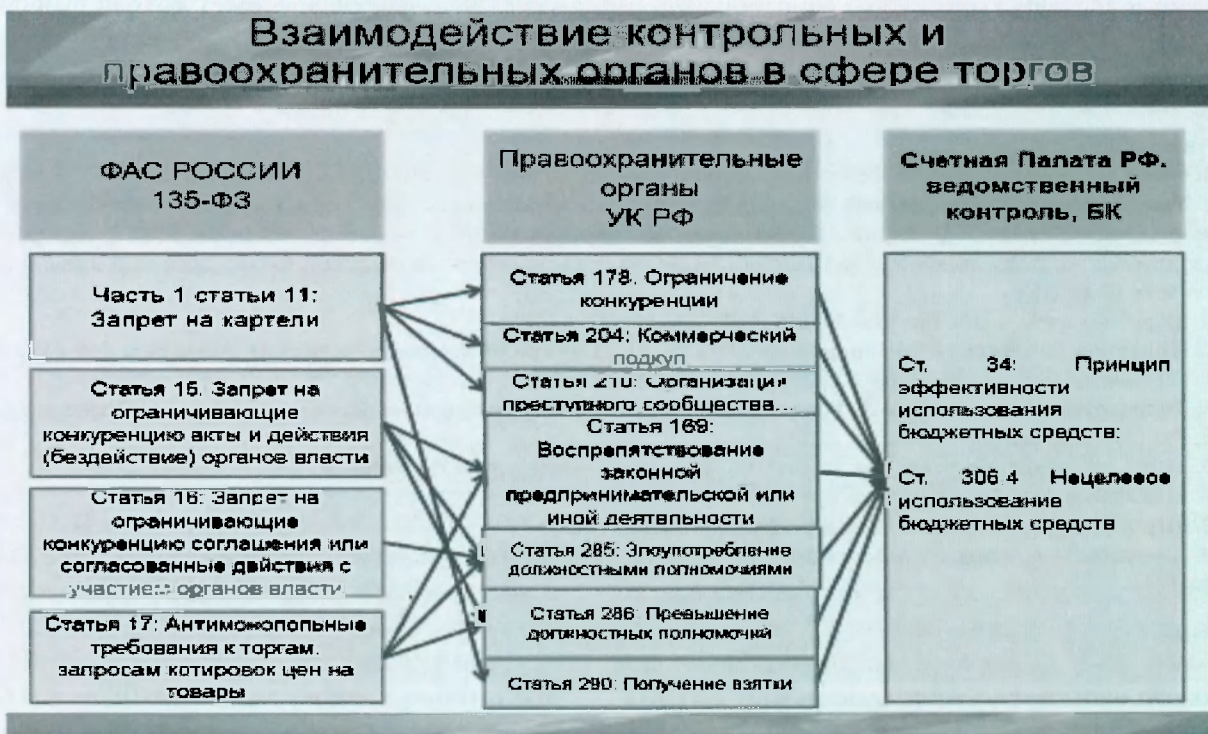


Рисунок 3.

включила в аукционную документацию дополнительные программные продукты, которые не были технологически связаны с предметом закупки. В свою очередь, это ограничило участие в торгах добросовестных претендентов, которые были готовы поставить программное обеспечение для ФТС России за существенно меньшую сумму. В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой РФ установлено, что сопутствующее оборудование заказчиком не используется, а бюджетные средства потрачены неэффективно. В свою очередь, ФАС России в ходе антимонопольного дела был установлен сговор ФТС России и ряда юридических лиц, которыми до объявления аукциона была совместно изготовлена техническая документация к торгам, что и обеспечило победу, как говорится в таких случаях, нужной фирме [8].

По нашему мнению, эффективное размещение государственного заказа возможно только в случае оптимального участия государства в вопросах формирования безопасной предпринимательской деятельности на конкурентных началах.

В условиях, когда количество государственных и муниципальных заказчиков исчисляются сотнями тысяч, а ежегодные

объемы расходов бюджета, осуществляемые через процедуру проведения торгов — в триллионах рублей, представленные примеры убедительно доказывают, что вопросы конкуренции при размещении государственного заказа требуют постоянного внимания со стороны государства и являются одним из наиболее важных направлений деятельности контролирующих и правоохранительных органов [9].

Можно констатировать, что картели и другие антиконкурентные соглашения дискредитируют систему государственных закупок, снижают эффективность и экономию государственных бюджетных средств, препятствуют реализации государственных программ и развитию инфраструктуры страны. По нашему мнению, это является одной из угроз национальной безопасности России. Поэтому необходимо повышение эффективности взаимодействия правоохранительных органов, контрольных органов и спецслужб по созданию единой государственной системы профилактики картелей, включающую мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики и контрольной деятельности, разработку и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и картелизации торгов.

Литература:

1. Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. OECD. April 2014, p.6.
2. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 31 декабря 2015 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 4 января 2016 г. № 1 (часть II) ст. 212.
3. <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=1742>
4. Приговор Российской Федерации от 13.05.2014 г. Новгородского районного суда Новгородской области по делу №1-349/14.
5. Тенишев А.П., Хамуков М.А. Роль экономического анализа при доказывании картелей // Вестник АККОР, 2016, №1 (37), с. 214-218.
6. <http://solutions.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/22-46808-15>
7. <http://solutions.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/22-65554-16>
8. <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=47908>
9. Хамуков М.А. Методы выявления картелей на электронных аукционах // Вестник АККОР, 2014, №3 (30), с. 222-225.