

# угрозы эффективного размещения государственного заказа

Аннотация

Статья посвящена преступной практике антиконкурентных соглашений органов власти различного уровня с участниками размещения государственного (муниципального) заказа в Российской Федерации. Установлены основные признаки и методы реализации антиконкурентных соглашений на торгах. Даны рекомендации для специалистов контрольных органов по выявлению антиконкурентных соглашений.

**Ключевые слова:** антиконкурентные соглашения, государственные закупки, муниципальные закупки, финансовый контроль, сговоры на торгах

Модернизация государственного управления в финансово-экономической сфере и такой ее составляющей как государственный финансовый контроль – необходимый фактор для дальнейшего развития страны. Необходимо оптимальное участие государства в решении вопросов формирования эффективной и безопасной предпринимательской деятельности. Особое значение имеют вопросы придания рыночным отношениям обновленного характера, исключающего возможность хищения государственной собственности и бюджетных средств.

## Роль ФАС в сфере защиты добросовестной конкуренции

Переход к рыночной экономике в Российской Федерации был объективно связан со значительными трудностями ввиду того, что с начала XX в. страна развивалась в условиях централизованного планового управления. Отсутствие перспектив данного пути развития стало понятно государству только в 90-х годах XX в. В целях обеспечения поэтапного перехода к рыночной экономике в 1990 г. был образован специаль-

ный орган – Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике, который являлся центральным республиканским органом по регулированию рынка, развитию конкуренции и предпринимательства.

В современной России с 2004 г. уполномоченным федеральным органом в сфере конкуренции является Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

Основным нормативным правовым актом в данной сфере является Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) [3].

Статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещены соглашения между органами власти и хозяйствующими субъектами либо, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. В качестве примеров последствий, к которым могут привести антиконкурентные соглашения, в законе указаны следующие: повышение, снижение или поддержание цен (тарифов); экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар; раздел товарного рынка по территориальному принципу, объему продаж или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо по составу продавцов или покупателей (заказчиков); ограничение доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранения с него хозяйствующих субъектов. При этом указанный перечень не является закрытым.

Невыполнение органами власти положений ст. 16 Закона о защите конкуренции разрушает «рыночную среду», которая является основой формирования объективной цены и обеспечивает оптимальное соотношение «цена – качество» продукта (работы, услуги).

Вместе с тем, как показывает практическая деятельность ФАС России, вопрос вмешательства государства в хозяйственную деятельность субъектов является актуальным, несмотря на то, что строительство рынка в России осуществляется более 20 лет. Ежегодно антимонопольный орган выявляет более 6 тысяч дел против органов власти разного уровня [7].

*как показывает практическая деятельность ФАС России, вопрос вмешательства государства в хозяйственную деятельность субъектов является актуальным*

**Хамуков  
Мухамед**

**Анатольевич**  
аспирант  
khamukov@mail.ru

**Голубев  
Константин**

**Сергеевич**  
аспирант  
controlchg@mail.ru

ГНИИ Системного  
анализа счетной  
палаты Российской  
Федерации

Опасной тенденцией является то, что кроме непосредственных сговоров органов власти с хозяйствующими субъектами имеются случаи, когда органы власти своими антиконкурентными действиями провоцируют хозяйствующие субъекты к созданию картелей – самых опасных правонарушений в сфере экономики, за которые в российском законодательстве предусмотрена как административная, так и уголовная ответственности [1, 2]. В случае сговора заказчика с участниками торгов нарушаются основные принципы торгов: эффективность, экономичность, равенство и справедливость, открытость и прозрачность, ответственность, стимулирование производства и рынка занятости, поддержка малого и среднего бизнеса и дискредитируется сама идея торгов.

### **Примеры недобросовестной конкуренции**

Наглядным подтверждением этих фактов являются дела, расследованные ФАС совместно со Следственным комитетом России. Дело «Якутия». Документы и информация, полученные из Следственного управления Следственного комитета РФ по РС (Я) послужили основанием для возбуждения ФАС России дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Правительством Республики Саха (Якутия), Министерством здравоохранения Республики Саха (Якутия), ГБУ Республики Саха (Якутия) «Республиканская больница № 2 – Центр экстренной медицинской помощи», ЗАО «Диатех АГ», Diatech S.A. (Швейцария), ООО «РОСТ МЕД», SiemensAktiengesellschaft (Германия) и ООО «Сименс» статьи 16 Закона о защите конкуренции – соглашение между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными осуществляющими функции органов государственной власти организациями и хозяйствующими субъектами, которое приводит или может привести к ограничению конкуренции. В ходе рассмотрения дела установлено, что в 2009 г. ряд компаний рассматриваемого дела заключили антиконкурентное соглашение с органами власти, а после июня 2009 г. до декабря 2010 г. исполнили соглашение, целью которого являлось устранение

конкуренции на торгах по закупке мультимодального диагностического комплекса с единым пользовательским интерфейсом и архивом для нужд ГБУ РС (Я) «РБ № 2 – ЦЭМП».

По оценке Комиссии ФАС России, в результате действий участников соглашения, медицинское оборудование, произведенное SiemensAktiengesellschaft (Германия) и проданное Diatech S.A. (Швейцария) за 2,7 млн евро (103,0 млн руб.), было поставлено для нужд здравоохранения РС (Я) по цене 378,0 млн руб. Разница в цене медицинского оборудования за счет посреднических операций составила 275,0 млн руб., что составляет 72,7% от цены контракта.

Другим примером является дело о «Детских спортивных площадках». В ходе рассмотрения дела установлено, что одна из Префектур города Москвы и ряд хозяйствующих субъектов заключили и исполнили соглашение, целью которого являлось устранение конкуренции на торгах на выполнение работ по капитальному ремонту спортивных площадок на территории города Москвы на сумму более 100 млн руб. Результатом соглашения стало устранение «чужих» компаний с торгов и обеспечение победы «своих».

По указанным обстоятельствам было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество) в отношении должностных лиц Префектуры и компании – участника торгов.

### **Государственные меры по рациональному и экономному использованию бюджетных средств**

Одним из элементов государственных мер по рациональному и экономному использованию бюджетных средств, а также повышению открытости закупок в последние годы был Федеральный закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон №94-ФЗ, Закон о размещении заказов) [4].

Сейчас в стране немало критиков или сторонников Федерального закона № 94-ФЗ, которые

**в сговоре участников торгов всегда прослеживается взаимная выгода**

**закон о контрактной системе регулирует вопросы планирования закупок, ... предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок**

**выявление признаков  
антиконкурентного  
соглашения  
невозможно  
без постоянного  
мониторинга  
результатов торгов,  
а также анализа  
поведения  
их участников**

приводят убедительные доводы о преимуществах или недостатках закона. Тем не менее, сложно игнорировать официальные данные об объемах экономии бюджетных средств за время действия Закона о размещении заказов, которая превысила 1,5 трлн руб. [7].

На смену Закону о размещении заказов призван Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу с 2014 г. (далее – Закон о контрактной системе) [5].

Закон о контрактной системе регулирует вопросы планирования закупок, определения поставщиков, заключения гражданско-правового договора, особенностей исполнения контрактов, мониторинга закупок, аудита закупок, контроля за соблюдением законодательства в сфере закупок и направлен на повышение эффективности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Необходимо отметить, что новым Законом предусмотрен аудит в сфере закупок как обязательный элемент федеральной контрактной системы. Соответствующие полномочия возложены на Счетную палату Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальные контрольно-счетные органы.

Вместе с этим, законодательными инициативами не преодолены угрозы для бюджетов всех уровней при проведении закупок.

### ***Угрозы, связанные с преступной практикой заключения и реализации антиконкурентных соглашений***

Авторы в настоящей статье освещают угрозы, связанные с преступной практикой заключения и реализации антиконкурентных соглашений государственными (муниципальными) заказчиками с участниками торгов, которые наносят существенный ущерб государству в целом и отдельным государственным заказчикам в частности.

Анализ, проведенный авторами, показывает, что к основным методам реализации антиконкурентных соглашений по устранению, ограничению

конкуренции в ходе торгов, что влечет за собой поддержание цен в ходе закупок можно отнести следующие:

1) сокращение количества претендентов – участники торгов, находясь в преступном сговоре с заказчиком, создают препятствия для иных участников торгов. При этом ряд компаний, состоящих в сговоре, соглашаются воздержаться от участия в торгах или отозвать свое предложение, чтобы победил определенный участник;

2) неконкурентоспособные предложения (заявки прикрытия) – участники торгов, находясь в преступном сговоре с заказчиком, соглашаются подать предложение с заведомо проигрышной ценой или неприемлемыми условиями, чтобы победил определенный участник.

В сговоре участников торгов всегда прослеживается взаимная выгода. Согласие на ограничение участия или неконкурентоспособное предложение осуществляется в обмен на: другой контракт (ротация конкурсных предложений), субподряд, денежные выплаты, другие выгоды.

Реализуя антиконкурентные соглашения, правонарушители (преступники) обходят законодательные нормы обеспечивающие конкуренцию на торгах, что впоследствии сводит к минимуму возможную экономию бюджетных средств при размещении государственного (муниципального) заказа.

Анализ показывает, что реализацию антиконкурентных соглашений на торгах можно определить по следующим основным признакам: участники торгов хорошо осведомлены о конкурентах и их предложениях; минимальное снижение начальной цены; присутствие на торгах участников, ни разу не заявивших своего предложения; большинство торгов выигрывает одна и та же компания; ряд компаний выигрывают торги по очереди; минимальное число участников торгов; местонахождение участников торгов по одному фактическому или юридическому адресу; одинаковые электронные (ip) адреса при подаче ценовых предложений (в случае проведения электронных аукционов).

Преступную деятельность на торгах следует рассматривать как сложную систему взаимозависимых фактов и действий участников конкурентных процедур. Главная задача контрольных и право-

**доступ большего  
количества  
поставщиков  
к государственному  
заказу способствует  
конкуренции**

**антиконкурентные соглашения на торгах, как правило, выявляются в рамках мероприятий последующего контроля**

охранительных органов состоит в том, чтобы, используя весь инструментарий, предоставленный законодательством, собрать достаточно доказательств для изобличения самого факта сговора и установления роли каждого из его участников.

Контролирующие органы при анализе поведения государственных заказчиков во время организации и проведения торгов должны обращать внимание на следующие признаки преступного сговора: включение в конкурсную документацию положений, явно ограничивающих доступ к участию в торгах отдельным хозяйствующим субъектам; создание для определенных участников препятствий участия в тендерных процедурах; проявление необъективности и предвзятости к отдельным участникам торгов, включая безосновательное отклонение их предложений; иные действия по предоставлению необоснованных преимуществ отдельным участникам торгов.

Выявление признаков антиконкурентного соглашения невозможно без постоянного мониторинга результатов торгов, а также анализа поведения их участников. В этой ситуации важно постоянное взаимодействие органов закупок с контролирующими (правоохранительными) органами.

Специалистам контрольных органов необходимо обратить внимание на тот факт, что если до недавнего времени доказательствами преступных действий участников торгов в основном являлись бумажные носители, то сейчас все чаще приходится иметь дело с правонарушениями (преступлениями), которые невозможно доказать без применения последних достижений техники и программного обеспечения.

### **Система размещения государственного заказа**

Существующая в Российской Федерации система размещения государственного заказа в какой-то степени уникальна. По данному вопросу мы далеко продвинулись вперед даже по сравнению с развитыми европейскими странами, особенно в части размещения государственного заказа в форме открытых аукционов в электронной форме.

Доступ большего количества поставщиков к государственному заказу способствует конкуренции,

что автоматически должно отражаться на качестве поставленных товаров (услуг) и величине экономии бюджетных средств. Тем не менее, только наличием законов проблемы с эффективным и экономным расходованием бюджетных средств решить невозможно.

В условиях, когда количество государственных и муниципальных заказчиков исчисляются сотнями тысяч, а ежегодные объемы расходов бюджета, осуществляемые через процедуру проведения торгов – в триллионах рублей, сложно предположить размер «выпадающей экономии», которая формируется из-за преступной деятельности картелей. Необходимо также учесть, что у непосредственного государственного заказчика отсутствует мотивация на достижение экономии бюджетных средств в результате торгов, т.к. заказчик не может в дальнейшем использовать ее на собственные нужды.

Необходимо признать, что антиконкурентные соглашения на торгах, как правило, выявляются в рамках мероприятий последующего контроля. Выявление сговоров в сфере размещения государственного заказа не может происходить в режиме «скорой помощи». На данном этапе контроля перспектива возмещения бюджетных средств достаточно низка, что обуславливает необходимость развития методов предварительного и текущего контроля. Необходима общая и частная превенция и наказание (в том числе, уголовное) виновных в хищении бюджетных средств.

Поэтому действующую систему выявления и противодействия антиконкурентным соглашениям органов власти с представителями бизнеса необходимо расширить.

### **Выводы**

Необходимо усилить участие государства в реализации задач целевого и эффективного использования бюджетных средств при осуществлении государственных (муниципальных) закупок, неключающего возможность хищения государственной собственности и нецелевого (неэффективного) расходования бюджетных средств. Решение данной задачи возможно лишь в случае эффективно действующего законодатель-

**действующую систему выявления и противодействия антиконкурентным соглашениям органов власти**

**с представителями бизнеса необходимо расширить**

тва, результативно работающих процедур (институтов) и действенных санкций.

### *Литература*

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
3. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
4. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
6. Кинёв А.Ю. Антимонопольный «заслон» створам на торгах // Юрист. – 2011. – №16.
7. Бостанов М.А. Влияние действующей системы государственного заказа на эффективное использование бюджетных средств // ГОСЗАКУПКИ.РУ. – 2013. – № 6. – С. 50.



#### **Mukhamed A. Khamukov**

*Postgraduate, State Research Institute for System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation*

#### **Konstantin S. Golubev**

*Postgraduate, State Research Institute for System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation*

### **Threats to efficient placement of a state order**

*Abstract*

**T**he article is devoted to the criminal practice of anti-competitive agreements of government authorities of different levels with participants of placing a state (municipal) order in the Russian Federation. The essential features and basic methods of realization of anti-competitive agreements in trading were determined. Recommendations for specialists of regulatory authorities to identify anti-competitive agreements were given.

**Keywords:** anticompetitive agreements, public procurement, municipal procurement, financial control, bid-rigging