

Антиконкурентные соглашения участников размещения государственного заказа

Хамуков
Мухамед Анатольевич,
аспирант НИИ Системного анализа
Счетной палаты РФ,
заместитель начальника
Управления Федеральной
антимонопольной службы России
Khamukov@mail.ru

Целевое и эффективное использование бюджетных средств при осуществлении государственных (муниципальных) закупок является одной из важных задач обеспечения защиты общественных интересов.

Реализация этой задачи требует оптимизации механизмов государственного управления в финансово-бюджетной сфере, исключающего возможность хищения государственной собственности и бюджетных средств. Необходимо оптимальное участие государства при решении вопросов формирования эффективной и безопасной предпринимательской деятельности на конкурентных началах.

Общественная опасность антиконкурентного поведения участников рынка, в том числе путем вступления в соглашения при проведении торгов, стало очевидно российскому государству еще в XIX веке. Уже в первом систематизированном своде законодательства Российской Империи — Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. — была установлена ответственность за подобные действия. Статья 1619 Уложения предусматривала: «Кто при продаже недвижимого или движимого имущества с публичного торга или при торгах на подряды и по-

Ключевые слова: антиконкурентные соглашения, государственные закупки, муниципальные закупки, финансовый контроль, картели.

Статья посвящена преступной практике антиконкурентных соглашений участников размещения государственного (муниципального) заказа в Российской Федерации. Установлены основные признаки и методы реализации антиконкурентных соглашений на торгах. Приведены рекомендации для специалистов контрольных органов по противодействию антиконкурентным соглашениям.

Anti-competitive agreements of participants of placing of the State order

Khamukov Mukhamed Anatolyevich,
*Student in further education of the State research institute of system analysis
of the Account Chamber of the Russian Federation*

Key words: anticompetitive agreements, public procurement, municipal procurement, financial control, cartels.

The article is devoted to the criminal practice of anti-competitive agreements of participants of placing of the state (municipal) order in the Russian Federation. Establishes the basic methods of realization of anti-competitive agreements. The basic characteristics of criminal acts by participants of accommodation of the state order.

ставки или откупы, склонит других подарками, обещаниями или иным образом не участвовать в торгах, тот за сие подвергается денежному взысканию от пятидесяти до пятисот рублей».

В современной России одним из элементов государственных мер по рациональному и экономному использованию бюджетных средств, а также повышению конкурентоспособности и открытости закупок 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 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 триллиона рублей [11].

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).

Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества); особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; контроля за со-

блюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [6].

Автор в настоящей статье освещает преступную практику заключения и реализации антиконкурентных соглашений участниками размещения государственного (муниципального) заказа, которые наносят существенный ущерб государству в целом и отдельным государственным заказчикам в частности.

Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) указанные Соглашения признаются противозаконными. Заключение хозяйствующим субъектом недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения, а равно участие в нем влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц — от одной десятой до одной второй начальной стоимости предмета торгов, но не менее ста тысяч рублей [2, ст. 14.32, ч. 1], а также уголовное преследование путем лишения свободы сроком до семи лет [1, ст. 178].

В 2012 г. вступили в силу федеральные законы, входящие в так называемый «третий антимонопольный пакет» — № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Третьим антимонопольным пакетом впервые в российское законодательство было введено понятие «картель».

Определение этому понятию дано в ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции: «Признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами — конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к установлению или поддержанию цен (тари-

фов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок; повышению, снижению или поддержанию цен на торгах; разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков); сокращению или прекращению производства товаров; отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками)» [3, ст. 11].

Таким образом, соглашения между хозяйствующими субъектами — конкурентами, если такие соглашения приводят или могут привести к поддержанию цен на торгах при проведении аукционов на поставку товаров (услуг) для государственных и муниципальных нужд, признаются картелем.

Функции по выявлению и противодействию картелям возложены на Федеральную антимонопольную службу России (далее — ФАС России).

В настоящее время можно говорить о том, что установлены основные методы реализации антиконкурентных соглашений по поддержанию цен на торгах и методы их выявления. К ним можно отнести:

1) ограничение участия — конкуренты соглашаются воздержаться от участия в торгах или отозвать свое предложение, чтобы победил определенный участник;

2) подача неконкурентоспособного предложения — конкуренты соглашаются подать предложение с заведомо проигрышной ценой или неприемлемыми условиями, чтобы победил определенный участник;

3) сговор трех (и более) поставщиков товаров (услуг) против других участников открытого аукциона (в основном реализуется на электронных торгах).

Взаимная выгода участников картеля обеспечивается по принципу «ты мне — я тебе». Согласие на ограничение участия или неконкурентоспособное предложение осуществляется в обмен на: другой контракт (ротация конкурсных предложений), субподряд, денежные выплаты, другое возмещение.

Реализуя антиконкурентные соглашения, недобросовестные поставщики 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:

— большинство торгов выигрывает одна и та же компания;

— ряд компаний выигрывают торги по очереди;

— минимальное число участников торгов;

— участники торгов хорошо осведомлены о конкурентах и их предложениях;

— минимальное снижение начальной цены; присутствие на торгах участников, ни разу не заявивших своего предложения; местонахождение участников торгов по одному фактическому или юридическому адресу;

— одинаковые электронные (IP) адреса при подаче ценовых предложений (в случае проведения электронных аукционов).

Преступную деятельность картелей на торгах следует рассматривать как сложную систему взаимозависимых фактов и действий участников конкурентных процедур. Главная задача контрольных и правоохранительных органов состоит в том, чтобы, используя весь инструментарий, предоставленный законодательством, собрать достаточную доказательную базу для изобличения самого факта картеля и установления роли каждого из его участников.

Контролирующие органы должны анализировать поведение не только хозяйствующих субъектов, но и представителей заказчика во время организации и проведения торгов.

При анализе поведения организатора торгов необходимо обращать внимание на следующие признаки участия в преступном соглашении и государственных (муниципальных) заказчиков:

— 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.

Специалистам контролирующих органов необходимо обратить внимание на тот факт, что если до недавнего времени доказательствами преступных действий участников торгов в основном являлись бумажные носители (письменные договоры, протоколы встреч, расписки и т.д.), то сейчас все чаще приходится иметь дело с правонарушениями, которые невозможно доказать без применения последних достижений техники, средств коммуникации.

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.

Участие в государственном заказе для обычного предпринимателя 9 лет назад казалось чем-то несбыточным, в настоящее время это доступно каждому. Наличие боль-

шого количества поставщиков 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.

Масштабы влияния картелей на величину расходов бюджетов всех уровней в настоящее время не изучены. Количество государственных и муниципальных заказчиков исчисляется сотнями тысяч, а ежегодные объемы расходов бюджета, осуществляемые через процедуру проведения торгов — в триллионах рублей. В такой ситуации сложно предположить размер «выпадающей экономии», которая формируется из-за преступной деятельности картелей.

В нынешних условиях антиконкурентные соглашения на торгах выявляются в рамках мероприятий последующего контроля. На данном этапе контроля, как правило, возмещение бюджетных средств невозможно, что обуславливает необходимость развития методов предварительного и текущего контроля.

Поэтому необходимо расширить разработанную систему выявления и противодействия картелям. Усилить методологическую поддержку и научные исследования в данной сфере, а существующую систему размещения государственного заказа совершенствовать в целях защиты общественных интересов.

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. Кинев 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.
8. URL: www.ach.gov.ru; www.fas.gov.ru; www.zakupki.gov.ru