

# Картельные сговоры: надо менять законодательство



**Дорожные, фармацевтические, строительные картели. К сожалению, эти названия стали привычными для нашего времени. О том, как антимонопольные органы выявляют и доказывают картельные сговоры, журналу «Бюджет» рассказал начальник Управления по борьбе с картелями ФАС России **Андрей Петрович ТЕНИШЕВ**.**

**— Андрей Петрович, примерно год назад на пресс-конференции вы продемонстрировали карту России, на которой белела лишь маленькая территория, свободная от картелей. Удалось ли расширить этот островок?**

— Территорию нам удалось расширить, но, признаться, не очень существенно. В 2019 году ФАС России возбудила 944 дела о картелях и иных антиконкурентных соглашениях — это рекорд. За все время существования службы так много дел мы не возбуждали. В строительной сфере возбуждено 150 дел почти во всех регионах России. По антиконкурентным соглашениям в сфере поставок лекарств и медицинских изделий возбуждено 69 дел. По сговорам компаний, нарушающих антимонопольное законодательство при поставках питания в детские сады, школы и больницы, — 32 дела.

Если рассматривать первое полугодие 2020 года, то дел стало почти вдвое меньше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Конечно же, на это повлияла пандемия. Во-первых, Правительство РФ ввело определенные ограничения на проверки, во-вторых, командировки в регионы стали практически невозможны, да и бизнес ушел на удаленный формат работы: проверять стало некого. В-третьих, у нас почти 90 процентов дел — это сговоры на торгах, а в период пандемии конкурентных процедур стало меньше (в связи с чрезвычайными обстоятельствами были разрешены прямые закупки). В то же время стало больше дел на товарных рынках. Нестабильная экономическая ситуация в первом полугодии разогрела рынки и толкнула многих его участников на картельные сговоры. Все мы помним ситуацию с медицинскими маками, гречкой, был целый ряд проблем

с лекарствами и так далее. Хотя в целом, я повторюсь, дел стало меньше.

**— Реализация нацпроектов находится под особым контролем ФАС. Выявляете ли сговоры на торгах, проводимых по линии нацпроектов?**

— Да, действительно, мы осуществляем ежедневный мониторинг реализации нацпроектов и, к сожалению, нарушений выявляем достаточно. С 2019 года, когда началась активная стадия реализации нацпроектов, возбуждено 52 дела о нарушении антимонопольного законодательства. Из них — 18 дел по картелям. Также есть дела по сговорам с государственными заказчиками.

Недавно мы закончили рассмотрение достаточно крупного дела в отношении ряда компаний по сговору на торгах по строительству школы и онкологического центра в Калининграде и по строительству школы в Удмуртии (школы строились в рамках нацпроекта «Образование»). Доход картеля превысил 5 миллиардов рублей. В марте Воронежским УФАС возбуждено дело о крупном картеле на торгах по строительству линий связи, это нацпроект «Цифровая экономика Российской Федерации». Ростовским УФАС в мае возбуждено большое дело об антиконкурентном соглашении Министерства транспорта Ростовской области, Администрации города Ростова-на-Дону и АО «Ростовавтомот» при проведении электронного аукциона на право выполнения работ в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». По сговору хозяйствующих субъектов при реализации этого же нацпроекта начато дело в Республике Хакасия.

Любые сговоры на торгах ставят под угрозу прежде всего саму реализацию национальных проектов. Когда компании договариваются между собой не конкурировать, то, естественно, не снижается начальная (максимальная) цена контракта. Государство не получает той экономии бюджетных средств, которая должна быть при конкурентных закупках. Но это не

самая большая беда. Хуже всего, когда компании договариваются между собой, а потом привлекают в свой сговор заказчиков. Если заказчик участвует в таком соглашении, он, как правило, закрывает глаза и на то, как потом реализуется проект. Яркий пример этому — строительство детского сада в Калининграде. Здесь в конечном итоге пришлось искать нового подрядчика, потому что прежний, победивший на торгах, бросил объект недостроенным.

Еще один пример — Хакасия, где компании, договорившись между собой, предоставили в качестве доказательства необходимого опыта победителя подложный контракт, и торги выиграла компания, у которой нет ни необходимого опыта, ни соответствующей техники, ни квалифицированных людей. Сумма госконтракта — более 500 миллионов рублей — для маленькой республики достаточно весомая. Компания получила аванс в размере 108 миллионов рублей, исполнила минимальный объем работ, а дальше — ничего: строить нечем, да и некому.

Если бы здесь проводили честные конкурентные торги, то выиграл бы тот, кто имеет соответствующий опыт, кто может качественно и в срок исполнить контракт. При нечестных же побеждает тот, кто смог договориться. Соответственно, в таких случаях риск срыва национальных проектов очень высок.

**— Сколько уголовных дел об ограничении конкуренции возбуждено в прошлом году и в первом полугодии текущего? Сколько из них доведено до суда?**

— Уголовных дел возбуждено немного, но, учитывая то, что до 2017 года их не было вообще, результат 2019 года можно назвать неплохим. В прошлом году по статье 178 УК РФ «Ограничение конкуренции» возбуждено 24 дела, из них семь направлены в суд с обвинительным заключением. В первом полугодии текущего года возбуждено десять уголовных дел, одно направлено в суд.

Есть заблуждение, что статья 178 — единственная в Уголовном кодексе, которая предусматривает уголовную ответственность за ограничение конкуренции. Ничего подобного. Уголовно-правовая норма об ограничении конкуренции

применяется, когда руководители компаний договорились между собой разделить рынки, поддержать или поднять цены. Но если сговор произошел с государственным заказчиком или должностным лицом (председателем правительства, губернатором, министром, мэром), то в этих случаях уголовная ответственность наступает за должностные преступления.

У нас примерно треть антимонопольных дел об антиконкурентных соглашениях возбуждается по фактам сговоров с органами власти. Как правило, все эти антимонопольные дела сопровождаются уголовными. Так, уже осуждены за сговоры на торгах и различные должностные преступления бывший мэр Владивостока, бывший губернатор Еврейской АО, бывший вице-премьер и министр дорожного строительства и ЖКХ Астраханской области, бывший министр дорожного строительства и ЖКХ Пермского края.

И таких дел в стране появилось достаточно много после поручения Президента РФ об ужесточении ответственности за картели и организации взаимодействия ФАС с правоохранительными органами. Ряд крупных антимонопольных и уголовных дел расследуется по фактам злоупотребления при закупках, проводимых Национальным медицинским исследовательским центром (НМИЦ) имени академика Мешалкина в Новосибирской области. Здесь наш территориальный орган доказал картель и сговор

В Хакасии в суде рассматривается уголовное дело о картеле в сфере поставки лекарственных средств и медицинских изделий, который следователи квалифицировали как преступное сообщество по статье 210 УК РФ. Доходы картеля превышают 800 миллионов рублей. Здесь классика жанра: сговор компаний между собой и с государственным заказчиком, а также бывшим руководителем администрации губернатора. Он уже осужден за взятки от этого картеля на 9,5 года лишения свободы. Сейчас суд рассматривает второе уголовное дело, по которому прокурор попросил на всех участников больше 100 лет лишения свободы!

В ходе рассмотрения антимонопольного дела в Хакасии мы провели экспертизу формирования начальной (максимальной) цены контракта — завышение достигало 48 процентов. Столько переплачивал бюджет небольшой республики, и как раз из этих «излишков» и платились взятки.

В Самаре та же самая история: коммерсанты договаривались между собой о том, кто должен победить на торгах, проводимых областным Минздравом. Тот, кому «причиталась» победа, заплатил 100 миллионов рублей в качестве компенсации партнеру по сговору. Далее они пришли к госзаказчику — замминистра здравоохранения — и предложили обеспечить победу на торгах. Госзаказчика обвинили в должностном преступлении, а предпринимателей —

## Самые картелизированные отрасли — строительный комплекс (26,8%), фармацевтика (9,7%) и питание (2,9%)

с заказчиком, а уже следователи сейчас доказывают хищение, злоупотребление, мошенничество и легализацию. Обвиняемые — руководство этого центра — признали вину и заключили досудебное соглашение со следствием, вернув государству 900 миллионов рублей. Одно уголовное дело по новосибирскому картелю уже рассмотрено в суде, и сейчас готовится основное большое дело, которое, как мы надеемся, тоже уйдет в суд.

в организации картеля. Сейчас это дело направлено на новое судебное рассмотрение в суд первой инстанции, посмотрим на дальнейшее развитие событий. Но надо сказать, что рассмотрение дел в судах идет очень сложно.

**— С чем это связано?**

— Факторов много. Во-первых, совершенно новая категория дел, связанная с такой материей, как конкуренция, для многих остается неизвестной и непонят-

ной. Сложный состав преступления. Из всей 22 главы УК РФ только картель — изначально групповое преступление: нарушитель должен договориться с конкурентом, с органом власти, а доказать такой сговор намного сложнее, чем действия одного человека.

Так, незаконную предпринимательскую деятельность (например, получение дохода в отсутствие лицензии) доказать достаточно просто. С картелями сложнее: кто договорился, с кем, когда и о чем? Какой это рынок и каковы его границы? Конкуренты ли друг другу компании и есть ли умысел в действиях их сотрудников? И еще множество вопросов, на которые должны ответить следователь и суд. К тому же диспозиция статьи 178 УК РФ сформулирована некорректно. Эта норма появилась в УК РФ в 1996 году, и написана она так, как ее в теории представлял себе законодатель. Однако практика показывает, что все немного иначе.

**— О несовершенстве статьи 178 УК РФ говорится давно, и, насколько известно, в прошлом году был подготовлен законопроект, предусматривающий поправки в нее. Какова его судьба?**

— Все в Госдуме. Там сейчас находятся на рассмотрении три блока поправок. Первый блок — поправки в Закон о защите конкуренции<sup>1</sup> — уже прошел первое чтение, готовится ко второму. Законопроект содержит, на наш взгляд, достаточно простые поправки, которые неожиданно вызвали оживленную дискуссию. У меня есть ощущение, что бизнес сам себя пугает, а потом мужественно борется со своими страхами.

В законопроекте предусмотрено право антимонопольного органа на выемку (изъятие) документов и предметов в случае проведения внеплановых выездных проверок по делам о картелях и иных антиконкурентных соглашениях. Сейчас если в ходе такой проверки мы обнаружили документы, предметы, которые явно свидетельствуют об участии компании в картельном соглашении, то мы можем снять только ксерокопии документов. Для того чтобы доказать вину юридического лица, мне достаточно ксерокопии, а вот следователю, чтобы возбудить уголовное дело и предъявить обвинение конкрет-

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 848392-7.

ному должностному лицу, ксерокопии будет мало. Например, по ксерокопии нельзя провести полноценную криминалистическую экспертизу и доказать, что подпись принадлежит именно обвиняемому.

Приведу пример из практики. В ходе выездной проверки мы нашли картельное соглашение о разделе товарного рынка с подписями и печатями участников. В нем было подробно расписано, на какой территории какая компания торгует. Мы сняли копию, и только. Несложно догадаться, что оригинал уже никто и никогда больше не видел.

При проверке фармкомпания в Дагестане в столе у руководителя мы обнаружили коробочку с электронно-цифровыми подписями Минздрава республики, местного казначейства и всех конкурентов. То есть эта компания от имени ведомства сама размещала заказы, сама от имени конкурентов изображала какую-то конкурентную борьбу на этих торгах, сама же побеждала и сама себе госконтракты оплачивала. Мы все это обнаружили, а изъять не можем. Что мы должны делать? Караулить коробочку, пока не приедет полицейский, которому также нужно подготовить массу документов на изъятие, или же просто сказать: ребята, мы поехали, «торгуйте» дальше?

Более того, у нас в соответствии с Кодексом об административно-правовых нарушениях уже сейчас есть право выемки. Но антимонопольные нарушения — нарушения сложные, предусмотрена длительная и сложная процедура их рассмотрения (проведение проверки, рассмотрение дела и тому подобное). Выемка документов предусмотрена на завершающем этапе этой процедуры, когда в принципе и изымать-то уже нечего. Мы предлагаем это исправить. Признаться, дискуссия идет очень тяжело.

Следующая новация касается увеличения сроков давности рассмотрения дел, предусмотренных статьями 11, 16 и пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона о конкуренции, при наличии признаков уголовно-наказуемого деяния. Сейчас действует трехлетний срок давности. При этом по уголовно-наказуемому картелю срок давности составляет до десяти лет. Мы считаем, что эти сроки нужно синхронизировать.

Реестр участников ограничивающих конкуренцию соглашений — это еще одна

новация законопроекта. Мы предлагали включать в реестр участников картеля те хозяйствующие субъекты, чья вина доказана (решение антимонопольного органа вступило в силу). Кроме того, мы предлагали распространить на включенные в реестр компании запрет на участие в госзакупках. В Реестр недобросовестных поставщиков попадают и за меньшие нарушения: нарушил сроки исполнения госконтракта — и все, три года ты не можешь участвовать в госзакупках. А здесь фактически совершается преступление. К сожалению, наше предложение о запрете участия в торгах не было поддержано. Возможно, что-то поменяется во втором чтении.

Второй пакет поправок<sup>2</sup> предусматривает изменения в Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ. В частности, определение картеля в диспозиции статьи 178 УК РФ приводится в соответствии с тем определением, которое дано антимонопольным законодательством. Предусматривается повышение ответственности для акционеров и топ-менеджмента компаний, организовавших или участвующих в картельном сговоре, при наличии их прямого умысла и вины, конечно. Предусмотрено право органов, которые проводят оперативно-разыскные мероприятия, передавать нам для доказывания картелей результаты этих мероприятий. Сегодня возникает абсурдная ситуация: данные рассекречены, но нам их не могут передать, поскольку законом жестко установлено, кто может быть получателем результатов оперативно-разыскной деятельности. Обращу внимание, что предусматривается не обязанность, а право передачи таких сведений, а нам — право их получения.

Совершенствуется и программа освобождения от ответственности. В антимонопольном законодательстве предусмотрено, что если компания первой призналась в картеле, предоставила доказательства и прекратила участие в картеле, то она освобождается от ответственности. А по Уголовному кодексу если гражданин признался в сговоре и сотрудничает со следствием, то он должен возместить ущерб, причиненный преступлением, то есть заплатить за весь картель. Согласитесь, несправедливо и невыполнимо. Во всем мире признано, что

<sup>2</sup> Проект федерального закона № 848246-7.

освобождение от ответственности — один из лучших способов выявления и доказывания картелей. У нас в антимонопольном законодательстве такая норма работает: к нам ежегодно приходят сотни компаний и признаются в картельном сговоре, и никто из них потом не идет к следователю.

Мы предлагаем, чтобы человека, признавшегося в картельном сговоре, освободили от ответственности, если он возместит ущерб не за весь картель, а только лично за себя. Это некий компромисс. Хотя, на мой взгляд, правильнее освобождать от ответственности без условий возмещения ущерба, если человек пришел сотрудничать со следствием и предоставил доказательства вины всего остального картеля. Надо понимать, чего хочет законодатель — возмещения ущерба либо раскрытия картеля? Первично, конечно, раскрытие, поскольку если картельный сговор не будет раскрыт и доказан, то и возмещать будет некому и нечего. У нас получилось наоборот — во главу угла поставили возмещение ущерба. Над чем точно еще надо подумать законодателю: право на освобождение от уголовной ответственности, конечно, при соблюдении вышеназванных условий, должны получать все работники признавшейся в картеле компании.

И последний блок<sup>3</sup> — это поправки в Кодекс об административных правонарушениях РФ. А именно введение «оборотных» штрафов за воспрепятствование проведению антикартельных проверок. Сегодня штраф для юридического лица за воспрепятствование такой проверке составляет от 5 тысяч до 10 тысяч рублей. Для компаний, которые получают от участия в картеле доходы в миллиарды рублей, эти суммы — сущие копейки. Случай из практики. Мы как-то пришли с проверкой в одну крупную компанию и не успели начать проверку, как забежал директор правового департамента и приказал всем сотрудникам выключить компьютеры, пояснив, что штраф за воспрепятствование проверки составляет всего 10 тысяч рублей и компания его охотно заплатит. Логично, что, если ты препятствуешь, значит, есть что скрывать, поэтому и штраф должен быть соответствующим.

— **Сегодня очень много говорят о цифровизации, искусственном ин-**

**теллекте. Все эти новшества как-то облегчают жизнь антимонопольщикам?**

— Помогают, конечно. Например, наш веб-сервис «Большой цифровой кот», который мы поэтапно внедряем, создан для выявления картелей. Сегодня это программа обрабатывает все транзакции, которые происходят в ЕИС, и по определенным критериям отбирает подозрительные торги, показывает нам, находит взаимосвязи между компаниями. Дальше мы будем обучать эту программу тому, чтобы она находила следы картельной деятельности, добывала и анализировала доказательства существования картелей. При этом мы готовы отдать компьютерной программе лишь предварительный анализ доказательств. Окончательный анализ доказательств, их оценка и принятие решений останутся за человеком.

Также мы будем расширять «кормовую базу» цифрового кота, и в перспективе он будет работать не только на торгах, но и на товарных рынках. Будут, конечно, у кота не только лапы, но и цифровой мозг — искусственный интеллект. Все это, конечно, в перспективе. Но такие задачи мы себе поставили и поэтапно их выполняем. А «котик» уже работает — некоторые из дел, которые я перечислил — его «лап» дело.

Создание «Большого цифрового кота» и его работа с цифровыми картелями требуют серьезного научного осмысления и исследования. Мы сейчас говорим уже о подотрасли современной криминалистики — антимонопольной криминалистике. Основываясь на классической криминалистике, разрабатываются новые, адаптированные для нужд антимонопольных органов технические, тактические и методические средства и приемы выявления антимонопольных правонарушений, фиксации, исследования, оценки и использования доказательств. Это очень перспективное направление научных исследований, имеющих неопределимое практическое значение.

— **Андрей Петрович, мой коллега, любитель гречневой каши, когда узнал, что планируется интервью с вами, попросил задать вопрос: есть ли в стране гречневый картель. Почему, когда случается очередной кризис, именно гречка обязательно растет в цене**



**и становится дефицитным продуктом? Не иначе как сговор?**

— Я уверен, что картель существует. Его еще не накрыли, но мы считаем делом чести его доказать. Гречневая крупа — профицитный продукт. У нас один Алтайский край гречихи и гречневой крупы производит ровно столько, чтобы покрыть все потребности страны. А еще есть Воронежская область, Республика Башкортостан, которые также выращивают гречиху. Для экспорта гречка неинтересна, потому что, кроме стран бывшего СССР, ее почти нигде не едят. Поэтому профицит крупы налицо, и цены на профицитном рынке расти не должны.

У нас же наоборот. Периодически, как случается какой-то кризис (2014, 2020 годы), цена на крупу начинает расти. Я уверен, что на рынке создается искусственный дефицит. Проверки, которые мы начали еще до карантинных ограничений, сейчас продолжаем. К работе привлечены многие территориальные органы. Так что мы решительно настроены довести начатое дело до конца и доказать существование гречневого картеля.

**Подготовила О. В. ИЗУТОВА**

<sup>3</sup> Законопроект федерального закона № 848369-7.