

Заместитель начальника Управления по борьбе с картелями Мухамед Анатольевич Хамуков

Статья посвящена преступной практике картелей при размещении государственного заказа в форме электронных аукционов в Российской Федерации, методам их выявления и противодействия. Приведены примеры выявленных картелей.

Ключевые слова: картель, сговор на торгах, аукционы в электронной форме, государственные закупки, муниципальные закупки, финансовый контроль.

The article is devoted to the criminal practice of cartels in procurement in the auctions in of electronic form in the Russian Federation. Methods of their detection and reaction, and examples of detected cartels.

Keywords: cartels, bid rigging, electronic auctions, government procurement, municipal procurement, financial control.

Эффективное размещение государственного заказа возможно только в случае оптимального участия государства в вопросах формирования безопасной предпринимательской деятельности на конкурентных началах. Российским законодательством уже в XIX веке был предусмотрен запрет на антиконкурентное поведение при проведении торгов. Так, статья 1619 «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года предусматривала: «Кто при продаже недвижимого или движимого имущества с публичного торга или при торгах на подряды и поставки или откупы склонит других подарками, обещаниями или иным образом не участвовать в торгах, тот за сие подвергается: денежному взысканию от пятидесяти до пятисот рублей» (1, с.640).

Для сравнения необходимо отметить, что знаменитый закон Дж. Шермана в США был принят только в 1890 году (спустя 45 лет после принятия ст. 1619 «Уложения»).

Начиная с 1917 года, экономика первого в мире социалистического государства (СССР) развивалась в условиях планового управления, что впоследствии стало одним из ограничителей перехода к рыночной экономике. Для обеспечения поэтапной трансформации централизованной системы управления в рыночную экономику в 1990 году был образован специальный орган - Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур. С 2004 года уполномоченным федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации в сфере конкуренции является Федеральная антимонопольная служба (далее — ФАС России).

Гласность и прозрачность размещения государственных заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений, а также рациональное и экономное использование бюджетных средств в сфере размещения заказов с середины 2000 годов обеспечивалась Федеральным законом №94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее -Закон о размещении заказов) (5). По официальным данным, объем экономии. К бюджетных средств за время действия Закона о размещении заказов превысил 1,5 триллиона рублей (12).

В 2014 году вместо него вступил в силу федеральный закон от 05.04.2013 г. №44- ФЗ

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе) (7).

Одна из мер обеспечения эффективного использования средств бюджетов всех уровней - проведение государственных закупок в форме открытых аукционов в электронной форме (далее - ОАЭФ). При проведении электронных аукционов должны быть исключены контакты между участниками торгов, а также любые контакты заказчиков и исполнителей государственного (муниципального) заказа до завершения всех процедур. Указанные меры призваны устранить возможность преступного соглашения между участниками торгов, чтобы те, в свою очередь, в честной борьбе предлагали лучшую цену и качество товаров (услуг) заказчикам.

Рассмотрим один из способов, применяемый недобросовестными участниками торгов в ходе ОАЭФ — незаконные соглашения хозяйствующих субъектов конкурентов по поддержанию цен на торгах (далее — Соглашения, картели), которые наносят существенный ущерб государству в целом, и отдельным государственным заказчикам, в частности.

Федеральным законом от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) указанные Соглашения признаются противозаконными (4). Заключение Соглашения, а равно участие в нем, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20000 до 50000 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 (3, ст. 14.32), а также уголовное преследование путем лишения свободы сроком до семи лет (2, ст. 178).

В 2012 году впервые в российское законодательство было введено понятие «картель». 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.

Проведенный анализ выявил основные методы реализации картеля по поддержанию цен на электронных торгах:

- ограничение участия - конкуренты соглашаются воздержаться от участия в торгах или отозвать своё предложение, чтобы победил определённый участник;
- подача неконкурентоспособного предложения - конкуренты соглашаются подать предложение с заведомо проигрышной ценой или неприемлемыми условиями, чтобы победил определённый участник;
- сговор участников (не менее трех) открытого аукциона против других участников торгов.

Согласие на ограничение участия или неконкурентоспособное предложение осуществляется в обмен на другой контракт (ротация конкурсных предложений), субподряд или денежные выплаты. Например, участники сговора могут распределить между всеми фирмами денежные суммы от определенной группы договоров приблизительно поровну или в соответствии с размерами каждой

компании.

Анализ показывает, что особое внимание необходимо уделить третьему методу реализации картеля на торгах, который используется в последнее время на ОАЭФ. Это сговор трех участников (поставщиков) против других участников торгов. Среди участников открытых аукционов в электронной форме данная схема участия в торгах получила название «таран».

Схема «таран» реализуется следующим образом. Двое из участников картеля в течение короткого промежутка времени (на первых минутах торгов) поочередно снижают цену лота на существенную величину, пока не убеждаются, что добросовестные участники аукциона, введенные в заблуждение такой стратегией поведения своих конкурентов, отказались от конкурентной борьбы. Далее третий участник сговора на последних секундах аукциона предлагает цену, незначительно ниже цены, предложенной добросовестными участниками аукциона.

По итогам рассмотрения вторых частей поступивших заявок документация двух хозяйствующих субъектов, которые существенно снижали цену, признаются не соответствующей требованиям проведения торгов в связи с отсутствием необходимых документов (или предоставлением документов, не соответствующих требованиям Закона), что делает невозможным заключение с ними государственных контрактов.

В результате после каждого аукциона государственный контракт заключается государственным заказчиком с третьим участником Соглашения.

В схеме «таран» роли участников могут поочередно распределяться. В частности, могут быть две компании, которые всегда осуществляют демпинг, а третья заключает государственный (муниципальный контракт). В ином случае участники сговора могут распределить между собой аукционы (лоты) и каждый будет поочередно исполнять отведенную ему преступную роль. Рассмотрим несколько примеров.

Пример № 1. Дело в отношении 3 хозяйствующих субъектов (Участник 1, Участник 2, Участник 3). Квалифицировано как нарушение пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции (картель) (8, с.269). Предмет торгов - продукты питания. Участники торгов 1, 2 и 3 в ходе участия в аукционах применяли схему «таран». Каждому участнику сговора была отведена своя роль. В частности, Участник 3 участвовал в торгах только для того, чтобы демпинговать начальную максимальную цену контракта. Общество по результатам исследованных торгов никогда не заключало государственные (муниципальные) контракты. В свою очередь, участники 1 и 2 поочередно заключали государственные (муниципальные) контракты и исполняли их.

Реализуя преступную схему, хозяйствующие субъекты заключили с государственными (муниципальными) заказчиками контракты на общую сумму 32,9 млн. рублей.

В качестве доказательств по антимонопольному делу были использованы следующие факты:

- юридический и фактический адреса участников 2 и 3 совпадали с адресом участника 1, указанным в аукционной документации;

- вход на сайт электронной площадки во время проведения аукционов, а также подача заявок с одного IP-адреса;

- в ходе подготовки и участия в аукционах участники 1, 2 и 3 преднамеренно (по заранее определенной очередности) исключали возможность положительного рассмотрения вторых частей заявок и заключения с ними контракта по результатам торгов. Для этого до окончания приема заявок участниками сговора производилась замена документов, предусмотренных Законом о размещении заказов, в личных кабинетах торговой площадки с целью отклонения данных компаний по вторым частям заявок после проведения аукциона. В частности, производилась замена выписок из ЕГРЮА на аналогичные выписки или иной документ. В результате этих действий их заявки признавались не соответствующими, а контракт перенаправлялся следующему участнику картеля;

Решение ФАС России по этому делу поддержано судами трех инстанций. На участников картеля наложены административные штрафы в сумме 3,6 млн. рублей. По материалам антимонопольного дела Следственной частью Главного управления МВД России по Уральскому Федеральному округу было возбуждено уголовное дело по п.п. «а,в» ч. 2 ст. 178 УК РФ.

Пример №2. Дело в отношении 7 хозяйствующих субъектов. (Участники торгов 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 7). Квалифицировано как нарушение пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции (картель)(11). Предмет торгов - средства реабилитации для инвалидов. Картель в ходе участия в аукционах также применял схему «таран». Вместе с тем роли участников картеля были распределены несколько иным образом, чем описано в примере № 1. В частности, в примере №2 контракт всегда заключался с одним из участников картеля. Иные участники картеля создавали лишь видимость конкуренции. С помощью преступной схемы было заключено государственных контрактов на общую сумму более 71 млн. рублей.

В качестве доказательств по антимонопольному делу были использованы следующие факты:

- участники сговора часто входили на сайты электронных торговых площадок с одинаковых IP-адресов;

- в документации, размещенной на электронной торговой площадке, указывали совпадающие номера телефонов и адреса электронной почты;

- при подготовке заявок на участие в торгах участники картеля путались в своих наименованиях или адресах. В частности, в документации участника 7 в графе «Полное наименование» вместо собственного названия указано наименование конкурента — участника 2;

- в ходе участия в торгах компании осуществляли замену аукционной документации с одинаковых логинов;

- документы и информацию, полученные из МВД России по результатам обследования помещений участников картеля;

- все компании, кроме участников 2 и 14, в своей основной деятельности (установленной учредительными документами) не занимаются поставками средств реабилитации для инвалидов. Их основная деятельность: растениеводство и консультирование по аппаратным средствам вычислительной техники; оптовая торговля переработанными овощами, фруктами и орехами; оптовая торговля картофелем;

- оптовая торговля зерном; копирование записанных носителей информации.

Решение ФАС России по делу поддержано Арбитражным судом города Москвы. На участников картеля наложены административные штрафы в сумме 7,4 млн. рублей. Материалы антимонопольного дела направлены в МВД России для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по п.п. «а,в» ч. 2 ст. 178 УК РФ.

Выявление картелей в настоящее время невозможно без применения последних достижений средств коммуникации (техники), соответствующего программного обеспечения и изучения больших массивов информации. Важной задачей контрольных и правоохранительных органов является анализ многочисленных взаимозависимых фактов и действий участников сговора с целью изобличения факта сговора и установления роли каждого из его участников.

В настоящее время количество государственных и муниципальных заказчиков исчисляется сотнями тысяч, а ежегодные объемы расходов бюджета, осуществляемые через процедуру проведения торгов — в триллионах рублей. Именно поэтому рассмотренные в статье примеры, по мнению автора, убедительно доказывают, что вопросы конкуренции при размещении государственного заказа требуют постоянного внимания со стороны государства и являются одним из наиболее важных направлений деятельности контрольных и правоохранительных органов.

АКСОР №3-2014 (31) - С. 222-225