



ПРОГРАММА ПО БОРЬБЕ С АНТИКОНКУРЕНТНЫМИ СОГЛАШЕНИЯМИ: ВЫЗОВЫ И ЦЕЛЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ

ПОМОГУТ ЛИ НАМЕЧЕННЫЕ МЕРЫ СПРАВИТЬСЯ
СО СГОВОРАМИ НА ТОРГАХ?

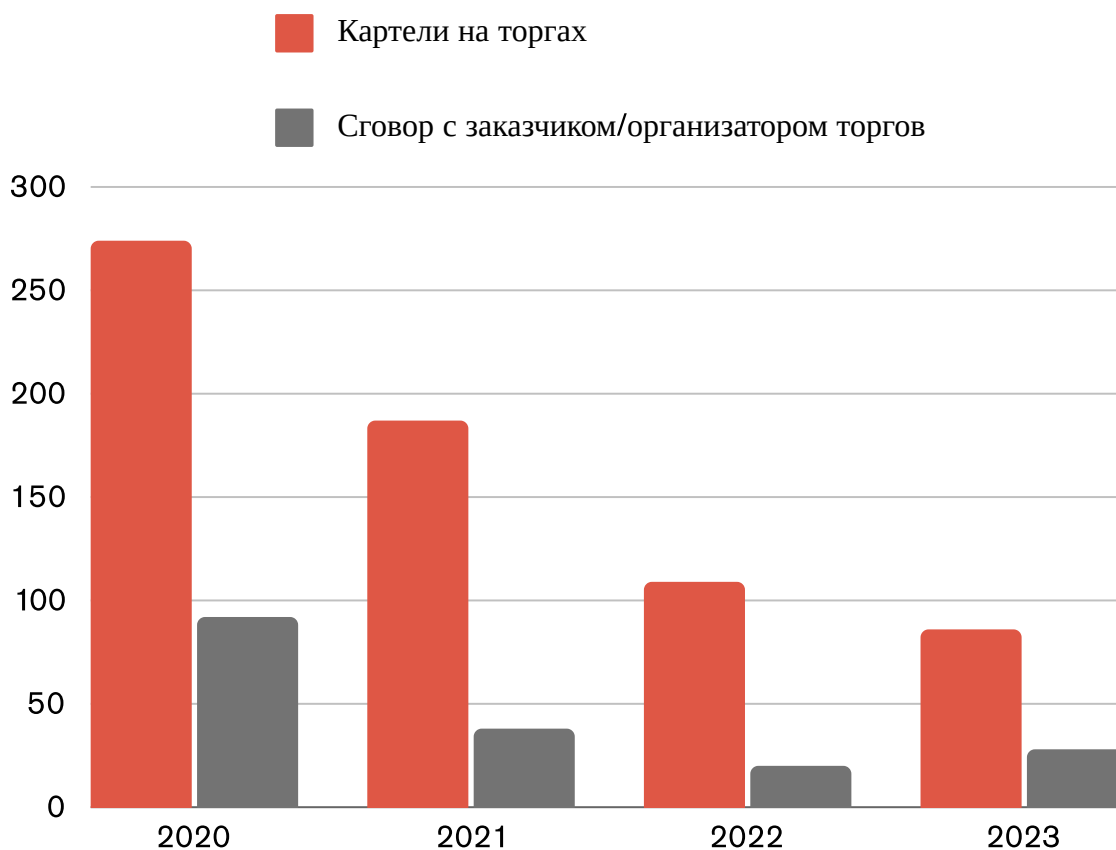
5 марта 2024 года Правительство РФ утвердило [межведомственную программу](#) мер по выявлению и пресечению картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений на период с 2024 по 2028 годы. Ее разработала Федеральная антимонопольная служба, а соисполнителями стали правоохранительные органы, включая МВД, ФСБ, Следственный комитет, Генеральную прокуратуру, Федеральную службу по финансовому мониторингу, Федеральную службу судебных приставов.

Актуальность данной программы сомнений не вызывает, так как антиконкурентные соглашения при госзакупках представляют значительную проблему. Например, сговоры между заказчиками и участниками закупок часто имеют коррупционные мотивы, а картели на торгах особенно успешны при взаимодействии участников картеля с заказчиками.

[В 2023 году МВД сообщало](#) о почти двукратном росте числа преступлений в области госзакупок, ущерб от которых составил 6 млрд. рублей. [По данным Генпрокуратуры](#), к концу октября 2023 года, за минувшие полтора года было выявлено свыше 9000 нарушений законодательства по противодействию коррупции в закупочной деятельности. Кроме того, почти 200 исковых заявлений на общую сумму более 2 млрд. рублей поступили в суды для возмещения нанесенного в результате коррупции материального ущерба. Свыше 100 виновных лиц привлечены к административной ответственности, а по направленным в следственные органы прокурорским материалам возбуждено 368 уголовных дел.

Между тем, согласно статистике ФАС России, представленной в [ежегодных докладах о состоянии конкуренции](#), количество дел о сговорах при проведении торгов, возбуждаемых ведомством, постоянно снижается.

Динамика возбужденных дел



В докладе о состоянии конкуренции за 2022 год ФАС связал динамику по снижению количества нарушений «с планомерной работой, проводимой ФАС России и её территориальными органами:

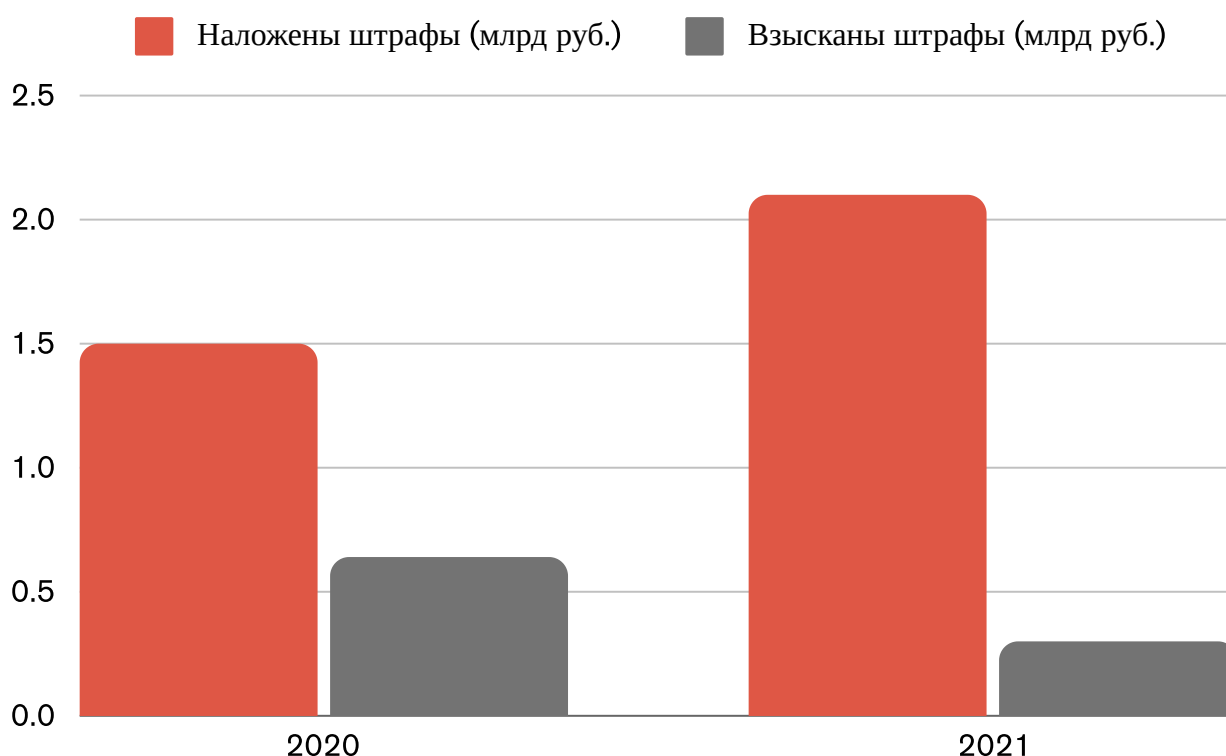
- по созданию информационных условий публичного освещения о результатах деятельности антимонопольного органа и формированию негативного отношения к картелям в обществе;
- внедрению антимонопольного комплаенса;
- реализации мероприятий межведомственной программы мер по выявлению и пресечению картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений...»

Предыдущая межведомственная программа, действовавшая с 2019 по 2023 год, по мнению ФАС, способствовала снижению количества выявляемых сговоров. Однако в этой программе было предусмотрено всего два целевых индикатора.

Первый индикатор был связан с задачей повышения эффективности взыскания наложенных антимонопольными органами штрафов за сговоры. Он измерялся как соотношение переданных судебным приставам административных дел к возбужденным по этим материалам исполнительным производствам по взысканию наложенных штрафов.

Однако, по крайней мере в первые годы действия данной программы, процент взыскиваемых за антиконкурентные сговоры штрафов только снижался (составлял около 43% в 2020 году и только немногим более 14% в 2021 году).

Статистика наложенных и взысканных административных штрафов за сговоры



Согласно многолетней статистике ФАС России, основная часть выявленных сговоров связана с картелями на торгах. Штрафы, налагаемые на участников – юридических лиц за такие нарушения, составляют от 10% до 50% начальной цены торгов в соответствии с частью 2 статьи 14.32 КоАП. Однако, в 2022 году сумма фактически взысканных штрафов за все виды сговоров составила 1,8 млрд. рублей, что составляет 1,6% от суммы начальных цен закупок, на которых, [как следует из доклада ФАС](#), за соответствующий период были выявлены сговоры на 66,6 млрд. рублей.

Второй целевой индикатор межведомственной программы на 2019-2023 годы был направлен на увеличение доли обнаруживаемых крупных сговоров. Показателем служит сумма доходов (более 50 млн рублей) или нанесенного ущерба (более 10 млн рублей), которые должны быть достаточно значительными для возбуждения уголовного дела.

В новой программе добавлен показатель «явки с повинной», который отражает отношение количества дел, где хозяйствующие субъекты добровольно заявили о заключении ими ограничивающего конкуренцию соглашения с целью смягчения или освобождения от административной ответственности, к общему количеству принятых решений о наличии антиконкурентного соглашения.

Как видим, ни один из этих показателей не мотивирует ни антимонопольные, ни правоохранительные органы интенсифицировать расследования для выявления и

пресечения антиконкурентных соглашений. Единственная задача заключается в достижении требуемого соотношения показателей.

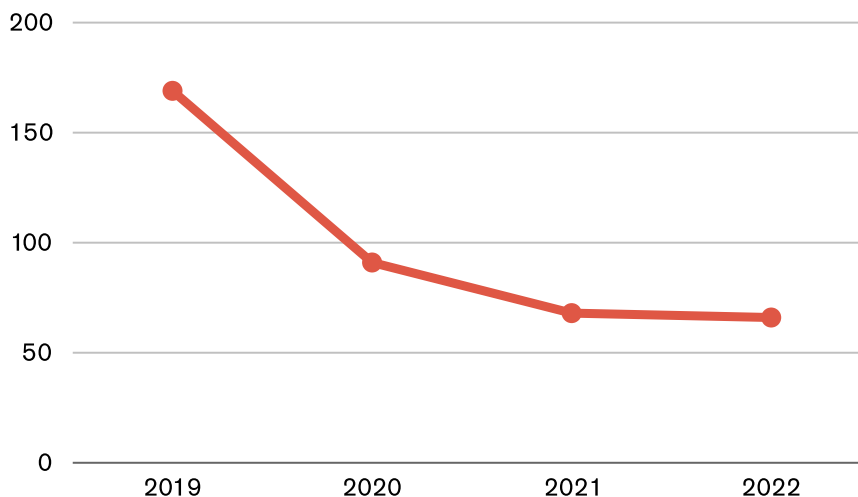
Увеличение доли выявляемых крупных картелей и других антиконкурентных соглашений, скорее всего, свидетельствует о проблемах в профилактической и правоохранительной деятельности. Запаздывание антимонопольных органов в выявлении сговоров, которые функционируют на рынке годами, приводит к тому, что доходы и ущерб от таких сговоров превышают пороговые значения, установленные как квалифицирующий признак для уголовного преследования. По сути, это означает, что антимонопольные органы не заинтересованы пресекать сговоры «на корню». Для достижения целевых индикаторов им выгоднее наблюдать за процессом, пока ущерб от сговоров не достигнет уровня, достаточного для возбуждения уголовного дела.

Кроме того, этот показатель в значительной степени зависит от особенностей рынков, на которых работают «заговорщики», таких как стоимость товаров и средняя сумма контрактов. Таким образом, наметившийся в 2023 году сдвиг, например, в сторону увеличения количества сговоров на рынке поставки лекарственных средств и медицинских изделий по сравнению с рынками строительства и дорожных работ (это следует из [проекта доклада о состоянии конкуренции за 2023 год](#)), независимо от усилий антимонопольных органов может привести к снижению количества сговоров с большой суммой дохода и ущерба.

Статистика докладов ФАС за период с 2019 по 2022 год подтверждает, на наш взгляд, слабую зависимость доли выявляемых крупных сговоров от мер, принимаемых в рамках действовавшей [межведомственной программы на 2019-2023 годы](#).

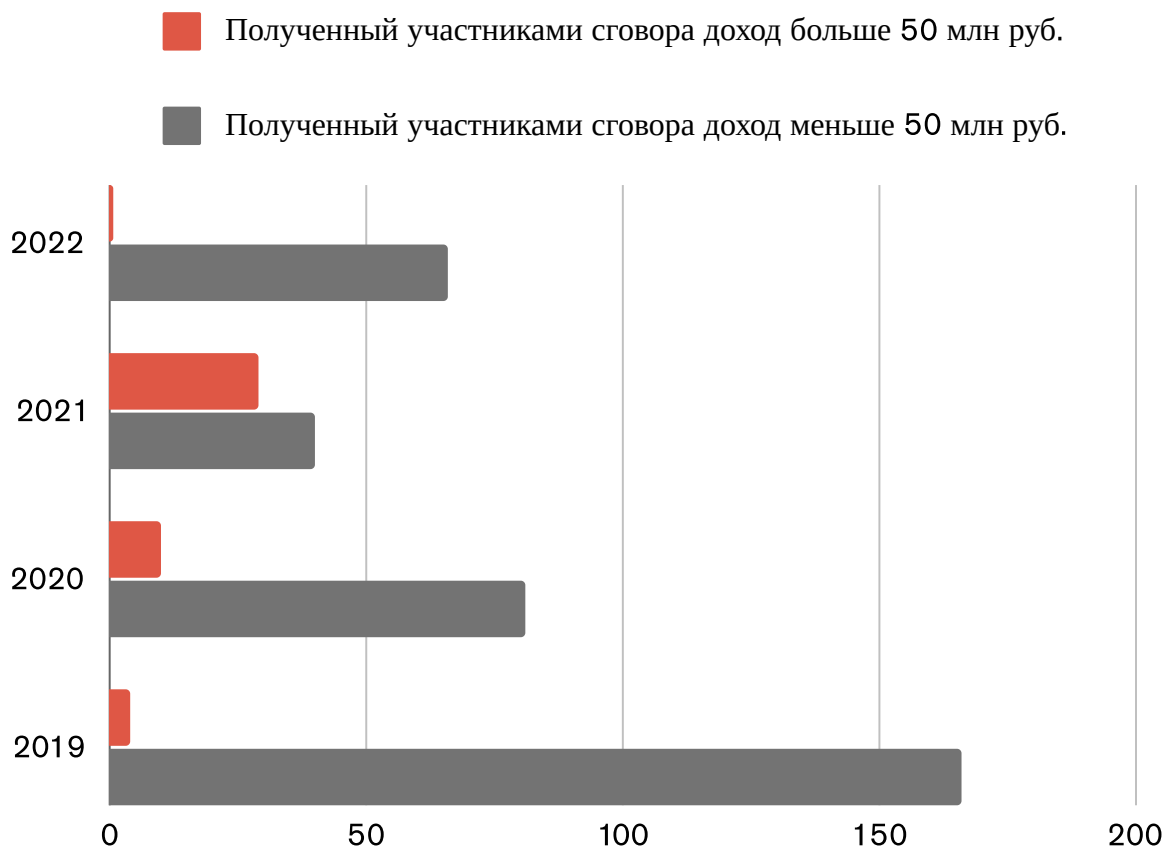
Так, общая сумма дохода участников сговора, фиксируемая антимонопольными органами, постоянно снижалась, что можно интерпретировать по-разному.

Полученный участниками сговора доход (млрд руб.)



При этом, соотношение общей суммы крупных доходов и доходов менее 50 млн рублей менялось разнонаправленно, не подтверждая эффективность усилий ФАС в достижении соответствующего целевого индикатора.

Соотношение суммарных доходов по сговорам



Кроме того, в период действия предыдущей межведомственной программы по выявлению и пресечению антиконкурентных соглашений отмечалось снижение количества материалов, направляемых в правоохранительные органы в результате рассмотрения антимонопольных дел. Количество возбуждаемых уголовных дел против участников картелей или по признакам коррупционных нарушений также не показывало стабильной положительной динамики. Напомним, что согласно статистике прокуратуры и МВД, наблюдается постоянный и значительный рост коррупционных преступлений в сфере госзакупок.

Статистика по взаимодействию антимонопольных и правоохранительных органов



Новый целевой индикатор, включённый в межведомственную программу на 2024-2028 годы, касающийся готовности участников сговора идти с повинной дабы избежать административной ответственности, на наш взгляд, подвержен тем же недостаткам. Основной проблемой является зависимость этого показателя от взаимоотношений участников картеля, больше чем от усилий ФАС и других правоохранительных структур. Более того, в определенных ситуациях такая модель поведения может быть эффективно использована для провоцирования картелей в целях устранения конкурентов.

Таким образом, явный и подтверждаемый статистикой правоохранительных органов рост числа нарушений, связанных с коррупцией в сфере закупок, включая сговоры на торгах, вряд ли удастся остановить намеченной системой мер с подобными целевыми индикаторами.

Более того, эффективность реализации большинства мер по выявлению и пресечению картелей и иных антиконкурентных соглашений, предусмотренных новой программой, невозможно будет оценить ввиду отсутствия соответствующих индикаторов.

Например, в первом разделе перечня мероприятий (приложение 2 к межведомственной программе на 2024-2028 годы), посвященном цифровизации методов выявления антиконкурентных соглашений, предусмотрена разработка и внедрение государственной информационной системы «Антикартель» в работу антимонопольных органов. Однако не

установлено никаких целевых индикаторов успешности реализации этих мер (например, доли выявленных с помощью данной цифровой системы нарушений).

В программе также отсутствуют индикаторы, которые могли бы отражать успешность своевременного выявления и пресечения антиконкурентных соглашений, уголовного преследования за сговоры и коррупционные преступления в стратегически важных и социально значимых отраслях экономики, а также при реализации национальных проектов (пункты 8 и 9 Перечня мероприятий).

Таким образом, для гражданского общества, добросовестного бизнеса и честных заказчиков реализация программы с такими целевыми индикаторами вряд ли решит проблему самостоятельного отслеживания ситуации в сфере закупок и своевременного обращения в антимонопольные органы при выявлении признаков ограничений конкуренции и сговоров в процессе закупок.

Остаётся надеяться, что избыточное внимание к достижению некоторых индикаторов (например, доли крупных сговоров) не приведет к отказу в рассмотрении обращений по менее значимым, с точки зрения контрольного органа, масштабам антиконкурентных действий.



ТЕНДЕРСКОП. 2024.