

Абакумова О. А.

Картели – «питательная среда» для коррупции

Абакумова Ольга Александровна, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета

Картелизация экономики Российской Федерации представляет собой серьезную опасность, нанося существенный ущерб бюджету страны, бизнес-структурам, интересам общественности. Картели сегодня называют главной болезнью российской экономики¹, одной из наиболее опасных разновидностей монополистической деятельности², «питательной почвой» для коррупции³.

Уголовная ответственность за ценовые сговоры в Российском государстве появилась с 1845 года в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных⁴.

В мировой практике картели обычно запрещены *per se* (безусловно) и их влияние на ограничение конкуренции презюмируется.

Примечательно, но отношение к картелям не всегда было отрицательным, а менялось на протяжении XIX и XX веков от превозношения условиях плановой экономики к крайнему неприятию.

Широко распространено мнение о том, что активность картелей возрастает в периоды экономического спада, в течение которого поставщики с большей вероятностью ощущают давление на маржу и стремятся предотвратить снижение цен и перейти к расходам⁵. Не секрет, что картельное

¹ Артемьев И.Ю. На расширенном заседании коллегии ФАС. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-inpress/fas-inpress_31795.html (дата обращения: 11.12.2022).

² Нумерова А.А., Пружанский В.Е. Картельные соглашения: технологии доказывания и защиты // Экономика и Жизнь – Ваш партнер-консультант, 2013. № 18 (9484). С. 1-5.

³ ФАС России | Картели – питательная почва для коррупции. URL: <http://fas.gov.ru/news/24545> (дата обращения: 11.12.2022).

⁴ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. URL: https://pravo.by/upload/pdf/krim-pravo/ulogenie_o_nakazaniyah_ugolovnih_i_ispravitelnih_1845_goda.pdf (дата обращения: 11.12.2022).

⁵ См., например, Klawiter Donald C., Cartel Enforcement Today: The Perils of The Economic Downturn. GCP (сентябрь 2008 г.) // [https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/0d358061e11f2708ad9d62634c6c40ad/Klawiter%20GCP%20Sep-08%20\(2\).pdf](https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/0d358061e11f2708ad9d62634c6c40ad/Klawiter%20GCP%20Sep-08%20(2).pdf); Дозмаров К.В. Там же С. 16.

соглашение позволяет максимизировать предпринимательскую прибыль, снижая издержки на конкурентную борьбу.

По данным Международной организации Transparency International, Россия занимает 136-е место из 180 по уровню восприятия коррупции в госсекторе¹. На этой же строчке рейтинга находятся Ангола, Либерия и Мали.

Картель является соглашением между конкурентами с целью получения личных бонусов на предмет установления цен, ограничения выпуска, распределения клиентов или рынков, часто в надежде получить преимущества монополии².

Картели причиняют реальный денежный ущерб компаниям во всем мире, как крупному, так и малому бизнесу. Покупатели из-за картелей переплачивают целых двадцать пять процентов в отношении товаров и услуг, около 16 триллионов долларов США, и эти цифры даже не включают в себя необнаруженные картели³.

В последние годы правительственные органы внесли множество изменений в существующую антимонопольную политику, включая более строгие гражданские и уголовные санкции за участие в установлении цен.

Картели и иные антиконкурентные соглашения совершенно не случайно отнесены к одной из угроз экономической безопасности России. Отличительной особенностью картелей является наличие коррупционных связей.

Борьба с картелями – одно из основных направлений деятельности Федеральной антимонопольной службы РФ (далее – ФАС России) и правоохранительных органов, обеспечивающих защиту прав и законных интересов лиц, осуществляющих деятельность в сфере экономики.

¹ Corruption Perceptions Index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата обращения: 11.12.2022).

² Cronin Zachary A. The competitor's dilemma: tailoring antitrust sanctions to white-collar priorities in the fight against cartels // Fordham International Law Journal. October, 2013. n. 3. URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2641&context=ilj>

³ Cronin Zachary A. Там же. п. 6.

Необходимость проведения активной работы по борьбе с картелями определена, в том числе, и Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года¹, а также отмечена Владимиром Путиным в послании Федеральному Собранию², а также в Указах Президента РФ: об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции³, «майских указах» и национальном плане по борьбе с коррупцией⁴. Президент РФ сравнил картели с тяжелыми преступлениями и отметил, что и ответственность за нарушение антимонопольного законодательства должна быть соответствующего уровня.

Несмотря на усилия ФАС России по контролю ценообразования и пресеканию недобросовестного поведения компаний, ценовые сговоры и злоупотребление доминирующим положением на рынке нередки. Количество картелей во многих жизненно важных отраслях (например, в фармацевтической сфере) растет, причем основным местом происхождения картелей по-прежнему остаются торги, где заключаются около 87% соглашений всех «картельных» дел⁵.

То, что из общего числа выявляемых картелей абсолютное большинство случаев составляют картели на торгах, является серьезнейшей проблемой, поскольку почти треть ВВП распределяется через систему государственных закупок. Торги – это еще и процедуры по отчуждению государственного имущества и прав на него: прав на недра, добычу водных биологических ресурсов, аренду земли, торги на товарных и сырьевых биржах.

Особое внимание ФАС РФ уделяет преследованию крупных картелей и картелей с участием чиновников. За девять месяцев 2022 года фигурантами уголовных дел о коррупции стали 1400 правоохранителей и 679 военных. В

¹ СПС «Консультант Плюс».

² <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55315>

³ Указ Президента РФ от 21.12.2017 N 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы») URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42622>

⁴ Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43253>

⁵ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 г.

оборонно-промышленном комплексе уголовные дела завели на 60 должностных лиц. 250 человек совершили коррупционные преступления в сфере госконтрактов и госзакупок, в том числе 27 – при реализации гособоронзаказа. Количество дел по этим статьям увеличилось на 10% – до 8700 против 8000 в прошлом году¹.

При заключении соглашений на торгах весьма велика доля коррупционной составляющей, поскольку в получение контракта по наиболее выгодной цене участники картеля вступают в антиконкурентные соглашения с заказчиками, создают барьеры для участия в торгах добросовестных компаний.

Вместо конкуренции на торгах, что подразумевалось законодателем при проведении торгов, хозяйствующие субъекты занимаются дележкой лотов, поддерживанием цен и т.д., следствием чего является неэффективное расходование бюджетных средств. Таким образом, картели наносят большой ущерб как экономике, так и потребителям, ограничивают или полностью устраняют конкуренцию.

К сожалению, официальной статистики по подсчету ущерба от правонарушений в указанной сфере не ведется. Тем не менее, размер хищений из государственного бюджета при госзакупках оценивается экспертами почти в 6,6 трлн. руб., а с коррупцией при прохождении конкурсных процедур сталкивались более двух третей (71%) поставщиков.² Объемы коррупционных выплат в закупках выше, чем расходы консолидированного бюджета на образование или здравоохранение. Потери огромны, учитывая, что 6,6 трлн. – это 6,2% ВВП России (107 трлн. руб. за 2020 год), или 35,3% от

¹ Более 2000 силовиков стали фигурантами уголовных дел о коррупции в 2022 году. URL: <https://www.moscowtimes.io/2022/12/08/bolee-2000-silovikov-stali-figurantami-ugolovnih-del-o-korrupsii-v-2022-godu-a27865> (дата обращения: 11.12.2022).

² Эксперты оценили средний размер откатов при госзакупках. Более 70% поставщиков сталкиваются с коррупционными выплатами. URL: <https://www.rbc.ru/economics/20/12/2021/61bc5d059a794770833e7b51> (дата обращения: 11.12.2022).

доходной части федерального бюджета (18,7 трлн. руб.). К тому же латентность картелей на торгах достигает 99%¹.

Даже в период пандемии число коррупционных проявлений оставалось достаточно высоким: в частности, были выявлены аффилированность поставщиков лекарств, расходных материалов и оборудования к руководителям медучреждений, нецелевое использование и хищение бюджетных средств².

Вызов, с которым столкнулись антимонопольные органы в условиях всемирной цифровизации – это широкое распространение цифровых технологий, стирание границы между physical and digital³. Участники торгов используют цифровые технологии, в том числе алгоритмы ценообразования, программного обеспечения, меняющие конкурентную среду.

Конечно, само по себе использование таких ценовых алгоритмов не является нарушением антимонопольного законодательства, но такое программное обеспечение может использоваться как инструмент реализации антиконкурентных соглашений и (или) незаконной координации экономической деятельности⁴. Однако, при выявлении таких косвенных признаков возможного картельного соглашения необходимо изучить участников торгов, проанализировать их действия на предмет возможного сговора как между собой, так и с организатором торгов или посредником.

Таковыми признаками, возможно связанными с деятельностью картеля, могут быть, в частности, одинаковые IP-адреса участников госзакупок; участие в торгах минимального количества участников; периодичность выигрыша торгов определенными компаниями; создание заявок для разных

¹ Интервью с А.П. Тенишевым, начальником управления по борьбе с картелями ФАС РФ. Антикартельные расследования: основные итоги и планы работы ФАС России на 2019 год // СПС «Консультант Плюс».

² Росфинмониторинг обнаружил ряд коррупционных нарушений на Урале при борьбе с коронавирусом. URL: <https://www.interfax-russia.ru/ural/news/rosfinmonitoring-obnaruzhil-ryad-korruptsionnyh-narusheniy-na-urale-pri-borbe-s-koronavirusom> (дата обращения: 28.05.2020).

³ Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С.10.

⁴ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год URL: <http://plan.fas.gov.ru/documents/640931>

компаний в разных тендерах одним и тем же лицом; одни и те же компании, которые участвуют в разных тендерах; резкий скачок цены в самом начале торгов; изменение начальной цены на торгах не более чем на 10%; неожиданный отказ от торгов и иные варианты странного поведения участников торгов.

Безусловно, цифровизация закупок по сравнению с «бумажными» торгами положительно влияет на выявление картелей, поскольку в этом случае их прозрачность гораздо выше.

Конечно, рассчитывать на полное уничтожение коррупционных, как и иных преступлений, не приходится, равно, как и делать какие-либо прогнозы относительно сокращения числа картелей. Ведь, с одной стороны, латентность картелей крайне велика и, узнать их истинное число на данном этапе просто невозможно¹.

Безусловно, конкуренцию необходимо защищать, а картели ее уничтожают. Тем не менее, на фоне активной деятельности картелей заметна пассивная позиция российского общества, причину которой следует искать как в низком уровне знаний о картелизации.

В борьбе с картелизацией одних усилий антимонопольной службы явно недостаточно. Необходим как контроль со стороны контролирующих органов, так и общественный контроль, контроль предпринимательского сообщества, потребителей, поскольку бороться со сговорами можно и нужно. В частности, регулярно просматривая закупки интересующей сферы, изучая документацию на наличие скрытых ловушек, ошибки, противоречия и т.д., подавая обоснованные жалобы и заявления в ФАС РФ как на нарушения закона, так и на сговор.

Это позволит сделать противоправную деятельность на торгах более прозрачной и опасной для ее участников. Высокая вероятность разоблачения может остановить еще не успевших вступить в сговор предпринимателей, а

¹ Антикартельные расследования: основные итоги и планы работы ФАС России на 2019 год. Интервью с А.П. Тенишевым, начальником управления по борьбе с картелями ФАС РФ // СПС «Консультант Плюс».

вступившие будут быстро обнаружены, не успев причинить существенный вред.

Важно в целом изменить общественное отношение к картелям, поставить их в один ряд с коррупцией или торговлей наркотиками. Отрицание картелей должно стать обязательным элементом российской правовой культуры. Конечно, совершенствование культуры конкуренции в обществе в целом, в том числе и корпоративной культуры в частности, а также совершенствование моральных принципов в этой сфере – это длительный процесс. Однако необходимо понимать как важность совершенствования действующего законодательства и деятельности антимонопольных органов, так и внутреннего обеспечения соблюдения антимонопольного законодательства со стороны общества в целом.