



Bid rigging in Uzbekistan: collusive schemes in public procurement and their signs for detection

Husain RADJAPOV¹

Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 2023

Received in revised form

15 June 2023

Accepted 25 June 2023

Available online

15 July 2023

Keywords:

collusion,
corruption,
tender,
competition.

ABSTRACT

The damage caused by collusive schemes to the state, society, and entrepreneurship hinders development and throws the country back. This study analyzes potential collusion schemes in the field of public procurement and proposes suggestions for improving the effectiveness of the fight against violations. Corruption and cartels are common in public procurement tenders, where bidders can negotiate a price increase or prioritize the winner and reserve contractors, causing significant damage to the government budget. According to World Bank studies, as a result of collusion in tenders, the tenders themselves cost the state 20-30% more. On March 14, the Legislative Chamber of the Parliament heard a report from the Accounts Chamber, stating that in 2021, violations of public procurement laws worth 971.1 billion soums were revealed. In this article, based on foreign experience and individual cases in domestic practice, we would like to analyze what schemes and methods to circumvent restrictions can be used in the field of public procurement and what changes in legislation and control practices are needed to prevent them. Where possible, potential loopholes and weaknesses in anti-corruption controls are identified.

2181-1415/© 2023 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol4-iss5/S-pp173-187>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Давлат харидларидаги тил бириктиришлар: коррупцион схемалар ва уларни фoш этиш аломатлари

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

тил бириктириш,
коррупция,

Коррупцион схемаларнинг давлат, жамият ва
тадбиркорликка етказадиган зарари мамлакат

¹ PhD, Head of Business Law Department, Tashkent State University of Law. E-mail: radjapovhusain@gmail.com.

тендерлар,
рақобат.

ривожланишига тўсиқ бўлади. Ушбу мақолада давлат харидларида учраши мумкин бўлган коррупцион схемаларни таҳлил қилди ва ушбу қоидабузарликларга қарши кураш самарадорлигини ошириш бўйича таклифлар билдирди. 14 март куни Олий Мажлис Қонунчилик палатасида Ҳисоб палатасининг 2021 йилги фаолияти бўйича ҳисоботи бўлиб ўтди. Ҳисоботда келтирилган давлат харидларидаги қонун бузилиш ва коррупция ҳолатлари кўлами ижтимоий тармоқларда кенг муҳокамага сабаб бўлди. Ушбу мақолада давлат харидларида қандай коррупцион схемалар мавжудлиги ҳамда уларни бартараф этиш учун қонунчиликда ва назорат амалиётида қандай ўзгаришлар қилиш кераклиги ҳақида сўз юритилади.

Сговоры на торгах в Узбекистане: коррупционные схемы и признаки их выявления

Ключевые слова:

сговор,
коррупция,
тендеры,
конкуренция

АННОТАЦИЯ

Ущерб, наносимый коррупционными схемами государству, обществу и предпринимательству, тормозит развитие и отбрасывает страну назад. Данная статья анализирует потенциальные коррупционные схемы в сфере госзакупок в Узбекистане и выдвигает предложения по повышению эффективности борьбы с нарушениями. Картельные сговоры часто встречаются в тендерах по государственными закупкам, где участники тендера могут договариваться о повышении цены или определять очередность победителя и резервного исполнителя, нанося значительный ущерб государственному бюджету. Согласно исследованиям Всемирного Банка, в результате сговоров на тендерах, сами тендеры обходятся государству на 20–30 % дороже. 14 марта Законодательная палата парламента заслушала отчёт Счётной палаты, в котором говорилось о выявлении за 2021 год нарушений законодательства о государственных закупках на 971,1 млрд. сумов. В этой статье на основе зарубежного опыта и отдельных случаев в отечественной практике я хочу проанализировать, какие схемы и методы для обхода ограничений могут использоваться в сфере госзакупок и какие изменения в законодательстве и контрольной практике нужны, чтобы их предотвращать. Там, где это возможно, указаны потенциальные лазейки и слабые стороны антикоррупционного контроля.

Введение

Строительство, ремонт, реконструкция и оснащение школ, больниц, мостов и дорог – в этих и подобных сферах приоритетные экономические, социальные и другие задачи решаются государством посредством государственного заказа и

закупок. В экономиках стран с большой государственной долей, таких как Узбекистан, госзакупки являются важным источником финансирования для частного сектора.

Основными принципами госзакупок являются открытость и прозрачность, конкуренция, объективность и недопущение коррупции. Однако новости о сговорах и противоречащей конкуренции практике в этой сфере появляются регулярно.

Согласно отчету Счетной палаты Республики Узбекистан, за 2021 год были выявлены нарушения законодательства о госзакупках в 763 случаях на сумму 971,1 миллиарда сумов. Отдельно были выявлены правонарушения в сфере строительства в тендерах на 3,5 триллиона сумов. В отчете Агентства по противодействию коррупции указано, что в 2021 году в 452 тендерных торгах были выявлены нарушения законодательства на сумму 145,3 миллиарда сумов. И это только выявленные случаи.

Картельные сговоры часто встречаются в тендерах по государственным закупкам, где участники тендера могут договариваться о повышении цены или определять очередность победителя и резервного исполнителя, нанося значительный ущерб государственному бюджету. Согласно исследованиям Всемирного Банка, в результате сговоров на тендерах сами тендеры обходятся государству на 20–30 % дороже.

Государственные закупки являются одной из центральных задач, выполняемых антимонопольными органами. На сегодняшний день самый крупный отдел центрального аппарата (10 сотрудников) занимается правонарушениями, связанными с государственными торгами. Как существующий закон, так и законопроект запрещают любую дискриминацию участников торгов, в том числе по признаку их формы собственности – государственной или частной. В этом отношении АК поддерживает конкурентный нейтралитет, гарантируя, что государственные предприятия не будут пользоваться более благоприятными условиями при участии в государственных тендерах.

Однако АК проводит оценки в отношении государственных торгов только постфактум. Это означает, что дело подпадает под его правоприменительную юрисдикцию только на (или после) стадии реализации государственных торгов. Это оставляет стадию разработки и составления государственных торгов вне контроля АК. Эта компетенция принадлежит Министерству финансов – органу, ответственному за оценку проектов государственных предложений. Следовательно, более тесное сотрудничество между двумя государственными органами могло бы помочь обеспечить полное применение принципов конкурентной нейтральности на всех этапах проведения государственных торгов.

I. Понятие сговора на торгах

Тендерный сговор – это ситуация, когда стороны, участвующие в тендерном процессе, координируют свои предложения, а не представляют независимые предложения. То есть, это включает в себя фиксирование цен на аукционе, бирже, в государственных закупках или в любой форме торгов, включая, среди прочего, закрытие торгов, подавление заявок, ротацию заявок и распределение рынка. Фальсификация обычно происходит, когда стороны, участвующие в тендере, согласовывают свои заявки, а не представляют независимые предложения.

Сговор на торгах – это незаконная деятельность, посредством которой участники торгов создают иллюзию конкуренции, тайно договариваясь между собой, кто из них выиграет торги. Выбирая наилучшую цену, покупатели, которыми часто являются национальные и местные органы власти, вынуждены платить больше, чем они в противном случае заплатили бы в условиях добросовестной конкуренции.

Сговоры на торгах являются одним из самых серьезных нарушений законодательства о конкуренции, которое наносит ущерб налогоплательщикам, учитывая, что государственные закупки в значительной степени участвуют в экономике каждой страны.

Согласно исследованиям, обычно на них приходится 12-15 % валового внутреннего продукта, что указывает на то, что мошенничество на торгах может оказать значительное влияние на экономику государства.

Кроме того, на рынке закупок, затронутым сговором на торгах, добросовестным предприятиям часто не рекомендуется участвовать в процедурах государственных закупок или инвестировать в проекты государственного сектора. Это особенно пагубно для малых и средних предприятий как компаний, которые только развивают свой бизнес.

Ввиду многочисленных негативных последствий и значительного оттока бюджетных средств из-за фальсификаций на торгах каждая страна стремится действовать превентивно, но и репрессивно в отношении этого явления.

Несмотря на наличие адекватной правовой защиты в национальном законодательстве, незаконные сговоры между предприятиями чрезвычайно трудно обнаружить, поскольку они, как правило, осуществляются очень осторожно и изощренно. Предприятия, участвующие в сговоре на торгах, без особого труда извлекают более высокие прибыли и поэтому прилагают особые усилия для сохранения тайны таких соглашений.

Участники могут договориться о реализации различных стратегий. Обычно применяется одна схема, но также возможно применение нескольких взаимодополняющих стратегий.

Хотя схемы сговора на торгах могут иметь место в любом секторе экономики, есть некоторые сферы, в которых это более вероятно из-за особенностей отрасли или вовлеченного продукта. Вот к примеру:

- небольшое количество участников торгов: чем меньше участников торгов, тем выше вероятность достижения соглашения о том, как сфальсифицировать ставки;

- затрудненный вход на рынок или его отсутствие: когда существует всего несколько предприятий и вход на рынок затруднен, считается, что существует защитный барьер, который поддерживает усилия по сговору на торгах;

- рыночные условия: постоянный, предсказуемый поток спроса со стороны государственного сектора, как правило, увеличивает риск сговора на торгах при государственных закупках, и, наоборот, значительные изменения условий спроса или предложения, как правило, дестабилизируют такие действия;

- отраслевые ассоциации: эти ассоциации состоят из отдельных лиц и предприятий, объединенных общим коммерческим интересом, что является законным. Напротив, когда эти ассоциации подрывались незаконным,

антиконкурентным поведением, их лидеры использовали их как прикрытие для сговора;

- повторные торги: повторение процедур государственных закупок увеличивает вероятность сговора. Частота появления одних и тех же участников торгов помогает участникам сговора распределять контракты между собой;

- малое число заменителей (если они вообще есть): когда есть только несколько продуктов или услуг, которые могут их заменить, или если заменителей нет вообще, попытки участника торгов сфальсифицировать заявки с большей вероятностью будут успешными.

Статья 19 Закона «О конкуренции» запрещает антиконкурентные соглашения и согласованные действия, направленные на ограничение повышения, снижения или поддержания цен на публичных торгах. В статье 29 предусмотрены антимонопольные требования к проведению и участию в публичных торгах.

Данные требования можно разделить на две категории:

- предписанные для заказчиков и организаторов торгов;
- для хозяйствующих субъектов, участвующих в публичных торгах.

Сговоры на торгах могут принимать различные формы. Часто конкуренты заранее договариваются, кто представит победное предложение. Общая цель сговора на торгах состоит в том, чтобы увеличить сумму выигравшей ставки и, следовательно, сумму, которую выиграют участники торгов.

Схемы сговора на торгах часто включают механизмы распределения дополнительной прибыли, полученной в результате более высокой конечной договорной цены, между заговорщиками. Например, конкуренты, которые соглашаются не участвовать в торгах или представить проигравшую ставку, могут получить субподряды или контракты на поставку от назначенного победителя торгов, чтобы разделить между собой выручку от незаконно полученной более высокой цены.

Сговоры на торгах могут также включать денежные выплаты назначенным победителем торгов одному или нескольким заговорщикам. Эта, так называемая, компенсационная выплата иногда также связана с фирмами, подающими «покрывающие» (более высокие) заявки.

Хотя отдельные лица и фирмы могут договариваться о применении схем сговора на торгах различными способами, они обычно реализуют одну или несколько общих стратегий. Эти схемы не исключают друг друга. Например, покрывающие торги могут использоваться в сочетании со схемой ротации заявок. Эти стратегии, в свою очередь, могут привести к закономерностям, которые смогут обнаружить должностные лица, занимающиеся закупками, и помочь им раскрыть схемы сговора на торгах.

1.2. Виды сговоров на торгах и признаки для их выявления

Сговоры на торгах в сфере госзакупок можно разделить на два вида:

- а) сговор между заказчиком и участником тендера (предпринимателем);
- б) сговор между участниками тендера (предпринимателями).

1.2.1. Сговоры между заказчиком (организатором) и предпринимателем

Данный вид сговора на торгах является самым распространенным на практике. В Законе «О конкуренции» большинство антимонопольных требований касаются процедуры организации и проведения публичных торгов.

Заказчики и организаторы торгов прибегают к различным схемам сговора для того, чтобы нужная им фирма победила на тендере. Далее рассмотрим типичные схемы таких сговоров.

Поддельный отбор

Статья 29 Закона «О конкуренции» запрещает создание льготных условий участия на торгах одному или нескольким участникам публичных торгов, включение различных требований, технологически и функционально не относящихся к предмету публичных торгов, предъявление необоснованных требований к участникам публичных торгов, в том числе их квалификации, приводящих к ограничению конкуренции.

Например, заказчик описывает требования к товарам (услугам), подгоняя их под характеристики товара (услуг) нужной ему фирмы. Или в требованиях тендера указываются существующие только у нужной фирмы навыки. Это сокращает число потенциальных участников тендера и создает основу для победы в тендере нужной заказчику компании.

Кроме того, чтобы нужная фирма выиграла в тендере, заказчик может выставлять дополнительные ненужные требования к товару (услуге). Например, в тендерных условиях устанавливается, что поставщик должен быть официальным дилером, членом каких-то организаций или должны быть предоставлены фактически не нужные разрешительный сертификат именно завода-производителя продукции, иные документы, лицензии, разрешения и сертификаты. На деле же выставление таких требований может не повлиять на качество товара (услуги). Однако это значительно снижает уровень конкуренции для нужной фирмы.

Тендер объявляется после того, как работы выполнены или уже ведутся. Такой случай выявлен, например, в гостендере хокимията Самаркандской области, объявленном 3 августа 2021 года, однако на самом деле строительство уже началось в мае 2021 года, фактически за три месяца до объявления сбора заявок.

Признаками наличия сговора в данном случае могут быть:

- требование конкретного свидетельства, членства в добровольных организациях, не имеющего значения для конкретного проекта;
- исключение шанса получить победу для всех потенциальных поставщиков, кроме одного, у которого имеется свидетельство о членстве;
- установление критериев оценки, дающих существенные преимущества конкретному поставщику;
- наличие обоснованной жалобы касательно несправедливости тендерной процедуры.

Усложнение тендерной документации

Статья 29 Закона «О конкуренции» запрещает включать в документы и правила проведения публичных торгов требования, ограничивающие конкуренцию между участниками.

Например, тендерная документация может содержать десятки страниц непонятно (неконкретно) изложенного технического задания. В итоге большинство участников тендера могут допустить ошибки при заполнении документов. Заказчик же на основании этих ошибок и недостатков может отстранить участников от тендеров или комиссия понижает баллы. В результате в тендере победит фирма, представившая «правильные, полные» ответы.

Признаками наличия сговора в данном случае могут быть:

- заказчиком установлены требования в отношении характеристик объекта закупок в виде диапазона без указания, должен ли участник в заявке указать конкретное значение, входящее в диапазон, или участнику следует в составе заявки указать значение показателя в виде диапазона, установленного заказчиком;
- в закупке принимало участие несколько участников, и в результате только один участник был допущен к участию в аукционе, остальные были отклонены.

Необъективная оценка

Статья 29 Закона «О конкуренции» запрещает создание льготных условий участия в торгах одному или нескольким участникам публичных торгов. Это можно наблюдать, когда комиссия при рассмотрении заявок дает дополнительные баллы участнику за предложения, которые не указаны в критериях оценки, или не проверяет правильность и достоверность указанных им данных. Например, в ходе оценки комиссия принимает во внимание показатели и достижения участников, не относящиеся к предмету закупки.

В качестве примера можно привести данные Агентства по противодействию коррупции: «В тендере на сумму 50,7 млрд. сумов, проведенном в Ташкентской области, подавшая на тендер заявку фирма с установленным рейтингом В проиграла тендер в результате того, что Министерство строительства перевело ее в категорию рейтинга ССС».

Признаками наличия сговора в данном случае могут быть:

- предложения в отношении условий исполнения контракта, представленные участником, признанным победителем в результате оценки и сопоставления заявок, не соответствуют информации, представленной в открытых источниках информации;
- наличие жалоб участников закупок на нарушение законодательства в процессе осуществления оценки и сопоставления заявок, признанных обоснованными.

Необоснованное отклонение заявок на тендер

Статья 29 Закона «О конкуренции» запрещает необоснованный отказ в приеме документов, исключение участников торгов или ограничение их количества.

Например, заказчик или организатор отклоняет заявки участников необоснованно или без соответствующих пояснений. Под предлогом наличия недостатков, хотя они незначительные и могут быть быстро исправлены, участие фирмы в тендере или аукционе исключается. Например, в техническом задании ничего не указано о необходимости внесения в смету цены материалов, необходимых для проведения работ, однако заказчик отклоняет заявку по причине невнесения этих данных в смету.

Вот пример из сообщения Антикоррупционного агентства: в конкурсе на закупку 27 видов спортивного инвентаря на сумму 800 млн. сумов комиссия отклонила заявки фирмы по причине того, что ее представитель лично не принял участия в открытии конвертов, хотя нигде в законодательстве это не предусмотрено. Причины отклонения заявки также не были указаны в протоколе.

Признаками наличия сговора в данном случае могут быть:

- всем претендентам, кроме одного, отказано в участии в закупке;

- заявки потенциальных поставщиков отклоняются по несостоятельным причинам;
- предложения потенциальных участников отклоняются со ссылкой на отсутствие информации, в которой нет необходимости и которую предоставлять не требуется.

Один из самых простых и очевидных методов выявления описанных выше ситуаций состоит в мониторинге жалоб претендентов в надзорные органы, в которых указан в качестве причины обращения незаконный отказ в участии в тендере.

«Миссия невыполнима»

Статья 29 Закона «О конкуренции» запрещает нарушение установленного законодательством порядка проведения публичных торгов и включение в документы и правила проведения публичных торгов требований, ограничивающих конкуренцию между участниками.

Например, в требованиях тендера могут быть выставлены очень сжатые сроки реализации проекта. Например, один день как срок для выполнения сложных монтажных работ. Естественно, выиграть может только фирма, которая уже давно приступила к выполнению работ или чье участие уже давно согласовано. Допускать начало реализации проектов торгов без проведения торгов является нарушением установленного законодательством порядка проведения публичных торгов.

Честные фирмы, понимая, что не могут выполнить условия тендера, не участвуют в нем. К тендеру для его легитимности могут быть привлечены фирмы-марионетки. Даже если победитель не выполнит работы в срок, документы можно переделать, акты закрыть, и никто никому не предъявит претензий. Кроме того, заказчик может произвести оплату заранее за еще не выполненные работы. На деле случаи выполнения работ позже срока также свидетельствуют о коррупции.

Согласно данным Антикоррупционного агентства, за первое полугодие 2021 года 2 928 объектов из 7 833 строительных объектов, принятых в эксплуатацию, ещё не были завершены.

Признаками наличия сговора в данном случае могут быть:

- в контракте указываются нереально короткие относительно объемов работ сроки исполнения;
- указанные сроки не соответствуют графикам, необходимым для своевременной поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг;
- работы начинаются до официального объявления об итогах тендера;
- если подготовка к исполнению контракта начинается до опубликования условий или итогов закупки;
- принимаются незавершенные работы;
- в случае не завершения обязательства вовремя оплата производится заранее, а работы по контракту завершаются после указанного в нем срока.

Раскрытие конфиденциальных данных о тендере заказчиком

Статья 29 Закона «О конкуренции» запрещает создание оператором, организатором и(или) заказчиком или членами комиссии торгов доступа к информации одному или нескольким участникам.

Например, заказчик может разгласить нужным фирмам информацию о ценовых предложениях фирм-конкурентов. В итоге нужная фирма подает самое оптимальное предложение и становится победителем тендера (аукциона).

Кроме того, заказчик может ознакомить нужную фирму с тендерной документацией и требованиями задолго до объявления конкурса. В результате эта фирма получает определенное преимущество при подготовке заявки. После объявления тендера срок подготовки заявки может составлять месяц, но на деле для подготовки требуемых документов может требоваться два-три месяца.

Объединение нескольких независимых лотов в один

Эта уловка может использоваться для ограничения конкуренции, потому что один участник одновременно может быть не способен выполнить несколько не связанных между собой работ, так как специализируется на определенных товарах или услугах. В связи с этим объединение заказчиком различных нужд в один заказ может быть барьером для потенциальных участников.

Гипотетический пример: объединение в один лот строительства дорог, наземных и подземных пешеходных переходов, остановок общественного транспорта, мостов и услуг по ремонту означает, что в тендере могут участвовать только крупные фирмы.

Признаками наличия сговора в данном случае могут быть:

- заказчиком в рамках одного объекта тендера предлагаются работы, услуги, относящиеся к лицензируемым и нелицензируемым видам деятельности;
- в тендере принимал участие единственный участник;
- при подаче заявления для участия в закупке, принимали участие несколько участников и только один участник в результате был допущен к участию в процедуре, остальные были отклонены.

Выявить вышеперечисленные признаки возможно на основании документации о закупках, протоколов, составленных по результатам рассмотрения заявок, а также на основании информации о жалобах.

Разделение закупок в целях обхода конкурентных процедур

Хокимияту (заказчику) необходимо приобрести в течение года 50 компьютеров для оснащения компьютерных классов (системные блоки, мониторы). Общий объем средств, который заказчик может потратить на такую закупку, 300 миллионов сумов. Средняя стоимость компьютеров, отвечающих требованиям заказчика, предлагаемая поставщиками в регионе, составляет 5 миллионов сумов. При этом заказчик намерен заключить контракт с конкретным поставщиком и приобрести технику по завышенной цене 6 миллионов за штуку. В результате заказчик и поставщик получают выгоду в размере 1 миллион сум, которые они могут поделить между собой. В ином случае, при проведении конкурентных закупок велика вероятность того, что заказ в ходе добросовестной конкурентной борьбы может быть получен другим поставщиком, что может лишить недобросовестного заказчика обогатиться на тендере посредством сговора. Поэтому, для исключения такой вероятности заказчик принимает решение реализовать закупку у единственного поставщика.

Признаками наличия сговора в данном случае могут быть:

- заключено несколько договоров на поставку компьютеров с одним и тем же поставщиком;

- с одним и тем же поставщиком заключены договоры, предполагающие поставку продукции, относящейся к одной категории (например, поставка продуктов питания, канцтоваров, оргтехники);

- направленность различных договоров на достижение единой хозяйственной цели (например, закупка различных видов работ в рамках проведения текущего ремонта одного помещения);

- наличие нескольких договоров, заключенных с одним и тем же поставщиком в течение незначительного промежутка времени (с одним и тем же поставщиком заключено 15 договоров в течение 3-х месяцев).

Изменение условий контракта или принятие невыполненных работ

Статья 29 Закона «О конкуренции» запрещает антиконкурентные соглашения между заказчиками (организаторами) и участниками торгов.

Например, фирма, с которой заранее совершен сговор, предлагает цены, не соответствующие рыночным. Затем на этапе выполнения договора его условия меняются, обеспечивая выгоду обеим сторонам. Таким образом, цена контракта не изменилась, но на деле закупка прошла в меньшем объеме. Кроме того, прием заказчиком товаров, отличающихся от установленных в договоре, является свидетельством возможного сговора.

К примеру, по данным Антикоррупционного агентства, в Джизакской области была необоснованно приписана сумма в 6,3 миллиарда сумов к платежным документам строительных работ и 1,4 миллиарда сумов за невыполненную работу.

Каршинский районный отдел благоустройства заключил договор на продажу саженцев цветов на 149,1 миллиона сумов с фермерским хозяйством, учредителем которого является сестра начальника отдела, и в отчетности были приписаны необоснованные расходы на 27,1 миллиона сумов.

В Шахрисабзском районе в двух махаллях при установке ночных фонарей и создании пешеходных переходов в рамках программы «Обод кишлок» были приписаны 67 миллионов сумов за невыполненные работы.

В Кашкадарьинском областном неврологическом диспансере № 2 в Китабском районе вместо «закупленного» рентгеновского аппарата марки Mobile X-Ray RU-510 стояло старое изношенное оборудование.

Признаками наличия сговора в данных случаях могут быть:

- имеет место несоответствие перечня и объемов работ, предусмотренных закупкой и контрактом, заключенным по результатам закупки;

- несоответствие условий исполнения контракта, указанных в проекте контракта, прилагаемом к документации о закупке, условиям контракта, заключенного по результатам закупки;

- изменение предусмотренного условиями закупки количества товаров, объема работ, услуг более чем на 10 % в ходе исполнения контракта;

- приемка и оплата работ, не предусмотренных условиями закупки.

Лоббизм

Лоббизм – это одна из самых агрессивных схем сговора. В ней госорган, не проводя тендер, может «педалировать» специальное решение правительства для заключения прямого договора с нужной фирмой. На практике он встречается в двух видах:

а) отдельным госорганам дается право заключать без проведения тендера прямые договора с выбранными фирмами;

б) в решении указываются конкретные названия компаний, с которыми необходимо заключить прямые договора для выполнения госзаказов.

1.2.2. Сговор между предпринимателями

Теперь рассмотрим случаи сговора между участниками (предпринимателями). В случае если закупка проходит с заключением контракта с высокой стоимостью, есть риск, что некоторые участники рынка захотят получить контракт недобросовестным образом и без договоренностей с представителями заказчика. Соглашения о высоких ценовых предложениях в тендерах или сговоры о победе могут заключаться без участия заказчика.

Статья 29 Закона «О конкуренции» запрещает совершение антиконкурентных соглашений и согласованных действий участниками публичных торгов, участие в публичных торгах с предложениями с целью создания условий для победы другого участника, а также увеличивать или уменьшать цены предмета торгов путем подачи заявок и последующего снятия этих заявок до окончания торгов.

Рассмотрим несколько таких схем, которые наиболее часто встречаются на практике.

«Три мушкетера»

В данной схеме участвуют минимум три участника, из них двое играют роль понижающих цену, скидывая ее до экономически невыгодной (на 30–70 %). Афилированные или подставные фирмы могут выступать в роли «мушкетеров». В итоге честные предприниматели, потеряв интерес к конкурсу (тендеру), вынуждены выбывать из гонки. На последних минутах отбора третий «мушкетер» дает цену еще чуть ниже, чем конкуренты. При рассмотрении второй части заявок, игравшие на понижение двое участников специально допускают ошибки в документации и по этой причине их предложения отклоняются заказчиком. В итоге третий «мушкетер» выигрывает.

Такую схему в литературе также называют «прикрывающими торгами» и это является наиболее частым способом реализации сговора на торгах. То есть, отдельные лица или фирмы соглашаются подать заявки, которые включают по крайней мере одно из следующих:

а) конкурент соглашается подать заявку, которая выше, чем заявка назначенного победителя;

б) конкурент подает заявку, которая является слишком высокой, чтобы ее можно было принять;

в) конкурент подает заявку, содержащую особые условия, которые неприемлемы для покупателя.

Прикрывающие торги предназначены для создания видимости подлинной конкуренции.

Ротация ставок

Ротация заявок подразумевает сговор, в результате которого участники торгов продолжают участвовать в процедурах государственных закупок, но сознательно соглашаются по очереди выбирать победителей в государственных закупках. В схемах ротации заявок сговорившиеся фирмы продолжают участвовать в торгах, но они соглашаются по очереди быть победителем. Способы реализации соглашений о

ротации заявок могут различаться. Например, заговорщики могут решить выделить каждой фирме примерно равные денежные суммы из определенной группы контрактов или выделить объемы, соответствующие размеру каждой компании.

При такой схеме может наблюдаться сменяемость победителей тендера по очереди. Если предприниматели сговорились, участвуя в тендере, цены понижаются незначительно на 0,5–1 %. Прибыль в основном распределяется между участниками соглашения в форме субподряда, либо могут применяться иные формы вознаграждения.

Пассивное участие

Пассивное участие подразумевает сговор, в которых одна или несколько компаний соглашаются воздержаться от участия в торгах или отозвать ранее поданную заявку, чтобы была принята заявка назначенного победителя.

Также к такой схеме могут привлекаться подставные фирмы, предоставляющие предложения, заведомо имеющие низкую вероятность победы (в силу установленных высоких цен, невыполнимых условий), и в результате выигрывает нужная фирма. Другим признаком данной схемы является то, что фирмы-марионетки отправляют заявки для обеспечения минимального количества участников тендера, но ценовые предложения могут не предоставляться. Предложения фирм-марионеток может готовить одна нужная фирма.

Распределение рынка

Распределение рынка подразумевает сговор, посредством которого участники торгов делят рынок и соглашаются не конкурировать за определенных покупателей или в определенных географических районах. Конкурирующие фирмы могут, например, распределить определенных клиентов между собой. Как результат данного сговора, одна фирма не будет участвовать в торгах для определенной группы клиентов, закрепленных за другими фирмами, или они будут подавать только прикрывающие заявки по контрактам.

1.2.3. Признаки сговора на торгах между предпринимателями

Можно определить пять категорий предупредительных сигналов о сговоре, каждый из которых относится к конкретному моменту закупок: признаки, связанные с подачей заявок; признаки, связанные с ценами; признаки, связанные с поведением после тендера; признаки в представленных документах; признаки в поведении участников торгов; признаки в заявлениях поставщиков.

А) Признаки в процессе подачи заявок, указывающие на наличие сговора на торгах:

- поставщики не участвуют в тендерах, в которых они обычно должны участвовать, но продолжают участвовать в других тендерах;
- некоторые поставщики неожиданно отказываются от участия в торгах;
- некоторые компании всегда подают невыигрышные заявки.

Б) Признаки в процессе ценообразования, указывающие на наличие сговора на торгах:

- внезапное и идентичное повышение цен или ценовых диапазонов участниками торгов, которое не может быть объяснено увеличением затрат;
- большая разница между ценой выигравшей ставки и другими ставками;
- значительное снижение цен после заявки подачи заявки со стороны нового или редкого поставщика;

- идентичные (и высокие) ставки;
- использование одной и той же терминологии при объяснении роста цен.

В) Признаки в процессе предоставления документов, указывающие на наличие сговора на торгах:

- идентичные ошибки в тендерных документах или письмах, представленных разными компаниями, например, орфографические ошибки;
- заявки от разных компаний написаны похожим почерком или шрифтом, или используются одинаковые бланки;
- тендерные документы от одной компании прямо ссылаются на предложения конкурентов или используют фирменный бланк или контактные номера другого участника;
- заявки от разных компаний содержат одинаковые просчеты;
- заявки от разных компаний содержат значительное количество одинаковых цен на те или иные позиции;
- значительное снижение цен по сравнению с прошлыми ценами после подачи заявки от нового или нечастого поставщика, т. е. новый поставщик смог разрушить существующий картельный сговор на торгах;
- в тендерных документах от разных компаний указаны многочисленные корректировки в последнюю минуту.

Г) Признаки в поведении участников торгов, указывающие на наличие сговора на торгах:

Иногда потенциальные поставщики ведут себя так, что наводит на мысль об их взаимодействии с другими фирмами:

- участники торгов встречаются в частном порядке перед подачей предложений;
- компания запрашивает пакет предложений для себя и конкурента;
- компания подает как свою заявку, так и заявку и тендерную документацию конкурента;
- заявка подается компанией, которая не может успешно выполнить контракт;
- фирма вносит несколько предложений перед открытием торгов и выбирает, какое предложение подать после определения тех, кто еще подает заявки;
- наличие финансовых операций между участниками торгов;
- победитель торгов неоднократно передает работу в субподряд проигравшим участникам торгов;
- победитель тендера не принимает контракт (и позже оказывается субподрядчиком);
- знание конфиденциальной заявки конкурента;
- устные или письменные ссылки на соглашение между участниками торгов;
- заявления, указывающие на то, что определенные фирмы не осуществляют продажи в определенной области или конкретным клиентам;
- заявления, указывающие на то, что поставщик подал символическую или прикрывающую заявку.

Описанные выше признаки возможного сговора на торгах выявляют многочисленные подозрительные модели ставок и ценообразования, а также

подозрительные заявления и поведение. Однако их не следует воспринимать как доказательство того, что фирмы занимаются сговором на торгах. Например, фирма могла не участвовать в конкретном тендере, потому что была слишком занята, чтобы выполнить работу. А высокие ставки могут просто отражать другую оценку стоимости проекта. Тем не менее, когда обнаруживаются подозрительные закономерности в заявках и ценообразовании, или, когда агенты по закупкам слышат странные заявления или наблюдают необычное поведение, требуется дальнейшее расследование возможного сговора на торгах. Регулярное подозрительное поведение в течение определенного периода времени часто является лучшим индикатором сговора на торгах.

Любой участник закупки имеет право на досудебное обжалование в контрольный орган в сфере закупок действий (бездействия) заказчика, комиссии заказчика, оператора электронной торговой площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Такое право есть и у осуществляющих общественный контроль общественных объединений, объединений юридических лиц. Срок для соответствующего обжалования установлен Законом «О государственных закупках», до истечения указанного срока заказчик не вправе заключить контракт по результатам закупки.

Благодаря вышеперечисленным признакам наличия сговора возможно более глубокое понимание поведения участников процесса и более достоверная оценка вмешательств. Описанные признаки можно также использовать для оценки отдельных нормативных и организационных изменений и для содействия регулирующим органам в совершенствовании механизмов мониторинга.

Заключение

Открытая и справедливая конкуренция лежит в основе обеспечения высокой эффективности, в том числе при расходовании государственных средств. Закон «О государственных закупках» подчеркивает важность объективности и поощряет государственных заказчиков использовать электронные закупки и рамочные соглашения для достижения максимальной эффективности расходования средств. Для обеспечения честности закупок дискреционные решения в процессе торгов должны быть максимально ограничены.

Кроме того, тендерные процедуры также должны быть прозрачными. Это означает, что уже на этапе оценки потребностей, составления плана закупок, распределения бюджета, формирования условий тендера и принятия решения, вплоть до стадии реализации проекта и оценки эффективности, этапа мониторинга, вся информация, относящаяся к тому или иному проекту, поступающая от государственного заказчика, претендента или аудитора, а также все финансовые данные о процессе закупки должны публиковаться на открытых веб-порталах или в альтернативных доступных для использования источниках.

Для успешной борьбы со сговорами необходимо применять эффективные и соразмерные санкции, в том числе денежные штрафы и уголовные наказания, привлекая компании к ответственности за нарушения их сотрудников.

Важно, чтобы органы внешнего и внутреннего контроля проводили независимые проверки процессов закупки и обеспечивали наличие простых, негромоздких механизмов обжалования решений на протяжении всего процесса закупки.

Общедоступная информация о тендерах повышает гражданскую активность общественных организаций и независимых средств массовой информации, вызывает их пристальное внимание к процессам и результатам государственных закупок, привлекает внимание общественности к подозрительным схемам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Закон РУз «О государственных закупках»
2. OECD, Competition Law and Policy in Uzbekistan 2022
<https://www.oecd.org/countries/uzbekistan/an-introduction-to-competition-law-and-policy-in-uzbekistan-ru.htm>
3. Х.Раджапов, «Как избежать коррупцию в госзакупках», 2022
<https://www.gazeta.uz/ru/2022/03/31/procurement/>
4. Husain, Radjapov. The Identification of Tacit Collusion in Oligopolistic Markets. Diss. 神戸大学, 2019.
5. OECD (2014) Detecting Bid Rigging in Public Procurement, www.oecd.org/competition/cartels/42594486.pdf.
6. OECD, Fighting bid rigging in public procurement, 2016
<http://www.oecd.org/competition/Fighting-bid-rigging-in-public-procurement-2016-implementation-report.pdf>