

Основные направления взаимодействия органов внутренних дел и антимонопольных органов по противодействию коррупции, как одной из системных угроз безопасности Российской Федерации (региональный аспект)

«...коррупция по-прежнему серьезно затрудняет функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации».

Президент Российской Федерации
Дмитрий Анатольевич Медведев

08 июня 2010 года в г. Суздаль Владимирской области прошло заседание расширенной Коллегии ФАС России, посвященное 20-летию со дня создания антимонопольных органов Российской Федерации.

Немного истории.

Основы антимонопольной политики были заложены еще в СССР.

16 августа 1990 года вышло постановление Совета Министров СССР «О мерах по демонополизации народного хозяйства», которым определялись:

- основы государственного антимонопольного регулирования;
- меры по демонополизации в сфере управления;
- меры по демонополизации в сфере планирования;
- меры по демонополизации в сферах материально-технического снабжения и торговли;
- меры по демонополизации в сферах научно-технического развития и других сферах экономики

14 июля 1990 г. вышел Указ о структуре органов федеральной исполнительной власти и был создан первый федеральный антимонопольный орган - Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП).

10 сентября 1990 г. вышло постановление № 344 «Вопросы государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур».

С 8 октября 1991 г. начали образовываться территориальные органы.

Конкурентная политика в современных условиях является одним из важнейших инструментов государственного управления экономическими процессами формирования и развития высокоэффективной и конкурентоспособной экономики Российской Федерации и ее регионов. Это обстоятельство отражается на деятельности антимонопольных органов.

Некоторые итоги работы Орловского УФАС России (далее – Управление, антимонопольный орган, Орловское УФАС России) даны в Таблице 1.

Таблица 1

Некоторые итоги деятельности Орловского УФАС России в 2009 году

№ п/п	Показатель	Количество		Динамика показателей 2009г. к 2008г., %
		2008 г.	2009 г.	
1	2	3	4	5
1.	Рассмотрено заявлений юридических и физических лиц	72	85	118
2.	Проведено проверок (плановых и внеплановых)	211	350	166
3.	Выявлено фактов нарушения поднадзорного законодательства (включая сферу земельных отношений)	319	470	147
4.	Возбуждено дел, в т.ч. по выявленным нарушениям:	135	134	99
4.1.	- антимонопольного законодательства на товарных и финансовых рынках, включая рынки естественных монополий;	98	94	96
4.2.	- рекламного законодательства.	37	40	108
5.	Выдано предписаний по устранению нарушений антимонопольного и рекламного законодательства	40	89	в 2,2 р.
6.	Рассмотрено жалоб в сфере размещения государственного и муниципального заказа:	40	98	в 2,4 р.
6.1.	Выдано предписаний по устранению нарушений в сфере размещения государственного и муниципального	32	59	184

	заказа			
7.	Обжаловано в суде решений и предписаний антимонопольного органа, включая законодательство о размещении заказа:	3	3	100
7.1.	Отменено судами решений и предписаний антимонопольного органа	0	1	-
8.	Применение мер административной ответственности за допущенные нарушения антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, в сфере размещения государственного и муниципального заказа:			
8.1.	- возбуждено дел;	94	158	168
8.2.	- выдано постановлений о применении мер административной ответственности в виде штрафа;	47	102	в 2,2 р.
8.3.	- суммы наложенного штрафа (тыс. руб.);	1569,2 3	7949,3	в 5,1 р.
8.4.	- выдано представлений в порядке статьи 29.13 КоАП РФ.	4	10	в 2,5 р.
9.	Взыскано штрафов в доход бюджета (в тыс. руб.)	1559,2 3	1266,5	81
10.	Рассмотрено ходатайств, предусмотренных антимонопольным законодательством	11	2	18
11.	Проведено пресс-конференций, семинаров, «круглых столов» с представителями бизнеса, власти, общественных организаций	14	20	143
12.	Проведено заседаний консультативных и экспертных советов, комиссий, действующих при территориальном органе	5	8	160
13.	Опубликовано материалов о деятельности ЦА ФАС России, Орловского УФАС в печатных и электронных СМИ, включая сюжеты на радио и телевидение	137	216	158

Как показывают данные Таблицы 1 нагрузка на работников антимонопольного органа возрастает по всем направлениям деятельности. Защита конкуренции, свобода экономической деятельности, единство экономического пространства и свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств гарантируется Конституцией Российской Федерации.

Соответствующая статья включена в первую главу Конституции «Основы конституционного строя» и определяет базовые основополагающие принципы экономического устройства государства.

Более детально проблемы защиты конкуренции, недопущения, ограничения и пресечения монополистической деятельности в экономической сфере отражены в нормах специальных федеральных законов: Федеральном законе от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) и Федеральном законе от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и муниципальных нужд» (далее - Закон о размещении заказов), которые в 2009 и 2010 годах существенно усовершенствованы.

Основополагающими принципами конкуренции являются принципы публичности, доступности и прозрачности.

И особенно выполнение этих принципов актуально, когда речь идёт об актах и действиях органов власти и органов местного самоуправления в экономической сфере, которые связаны, как правило, с использованием имущества и денежных средств, регулированием бизнеса.

Последствия антиконкурентных действий органов власти и органов местного самоуправления сокрушительны для конкуренции не только с точки зрения её ограничения; они (акты, действия) подрывают веру бизнеса в устойчивость законов Российской Федерации, веру в саму власть.

Динамика такого рода нарушений показана в Таблице 2.

Таблица 2

Количество дел, возбужденных Орловским УФАС России по признакам нарушения Закона о защите конкуренции органами власти и местного самоуправления.

		Количество возбужденных дел						
		2005	2006	2007	2008	2009	2009 г.	
							к 2008г. %	к 2005г. %
Всего	Ед.	59	57	116	98	94	96,0	1,6 р.
В т.ч по статьям 15, 16, 17, 17.1, 18, 19-21	Ед.	19	17	22	26	44	1,7 р.	2,3 р.
	%	32.2	29.8	19.0	26.5	46.8	—	—

Источник: отчетные данные Орловского УФАС России за 2005 – 2009 годы.

Как показывают отчётные данные Управления, за пятилетний период количество возбужденных дел в отношении органов власти и ОМС возросло кратно и в структуре дел Управления доля их составляет более 50%.

Практика применения закона о размещении заказов в динамике за 2008 и 2009 годы представлена в Таблице 3.

Таблица 3

Некоторые итоги работы по контролю за исполнением Закона о размещении заказов.

	2008	2009	Динамика в %
Проверки	119	161	135
Жалобы	40	98	245
Предписания по результатам проверок и рассмотрения жалоб	42	58	738
Количество нарушений	266	366	138

Данные Таблицы 3 говорят о том, что число нарушений Закона о размещении заказа растет. Среди часто встречающихся нарушений это: определение с нарушением победителей торгов при размещении государственных и муниципальных заказов, отказы в допуске участникам размещения заказа к процедуре размещения заказа не основанные на законе и т.п. Все эти факты являются ограничением конкуренции.

Из приведённых данных следует, что негативная тенденция роста фактов нарушений Закона о защите конкуренции и Закона о размещении заказов устойчиво сохраняется.

По данным ВНИИ МВД, анализ практики деятельности органов внутренних дел по выявлению и пресечению экономических преступлений, связанных с нарушением Закона о защите конкуренции и Закона о размещении заказов в соподчинении с проблемами коррупции показывает, что её эффективность остается на неудовлетворительном уровне.

Это связано, на взгляд Управления, в первую очередь с организационными причинами.

Так, например, правовое взаимодействие органов внутренних дел с Федеральной антимонопольной службой, а именно: Приказ МВД России и ФАС России от 30.12.2004 г. № 878/215 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы» в настоящее время требует актуализации с тем, чтобы сделать акцент на первоочередную задачу взаимодействия двух федеральных органов в вопросах борьбы с коррупцией. Требуется пересмотреть в нем механизмы и порядок взаимодействия, указать ряд процедурных норм. И вот почему.

По данным ВНИИ МВД России на материалы антимонопольных органов, направляемые в органы внутренних дел по подведомственности, в 2/3 случаев органы внутренних дел вообще не отвечали.

За время действия упомянутого приказа Орловское УФАС России четырежды направляло материалы в правоохранительные органы.

Необходимо отметить, что ответы Управление тоже получало не всегда, органы внутренних дел не находили в представленных Управлением материалах составов уголовно-наказуемых деяний.

У ВНИИ МВД, исследовавших материалы Управления иное мнение: в трех материалах составы преступлений, предусмотренных УК РФ, были, но эти материалы недоисследованы.

Стоит отметить как одну из основных причин неэффективной борьбы с нарушением Закона о защите конкуренции и Закона о размещении заказов, в том числе борьбы с коррупцией, не возбуждением уголовных дел – это ненадлежащее информационное взаимодействие антимонопольных органов и органов внутренних дел. Необходимо, чтобы антимонопольные органы выявляя нарушения поднадзорного законодательства, квалифицируя их по нормам Закона о защите конкуренции и Закона о размещении заказов, статьям КоАП РФ, квалифицировали их также по статьям Уголовного кодекса, собирали достаточные материалы и направляли материалы в органы внутренних дел.

Остановимся на статьях Закона о защите конкуренции, составам правонарушений по которым сопутствуют составы преступлений, предусмотренных УК РФ.

1. Статья 10 «Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением».
2. Статья 11 «Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов».
3. Статья 14 «Запрет на недобросовестную конкуренцию».
4. Глава 3 (статьи 15 и 16) «Запрет на ограничивающие конкуренцию акты, действия (бездействие), соглашения, согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов и организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации».
5. Глава 4 (статьи 17, 17.1, 18) «Антимонопольные требования к торгам, особенности отбора финансовых организаций и порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества».
6. Глава 5 (статьи 19, 20, 21) «Предоставление государственных и муниципальных преференций».
7. Глава 7 (статьи 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35) «Государственный контроль за экономической концентрацией».

Что касается Закона о размещении заказов, который в своей основе полностью антикоррупционный, то основными нарушениями в ходе размещения заказов со стороны государственных и муниципальных заказчиков либо уполномоченных органов которым сопутствуют составы уголовных преступлений являются:

- нарушения при выборе способа размещения заказа;
- несоблюдение процедур размещения заказа, предусмотренных законом;
- нарушения при составлении документации по торгам или котировкам и другие.

Эти правонарушения посягают на свободу конкуренции за ними стоят деяния, связанные с коррупцией. Это необходимо расследовать и доказывать совместными действиями сотрудников двух ведомств.

Сопутствующими составами уголовно-наказуемых деяний, посягающих на свободу конкуренции и связанную с этим коррупцию, согласно Уголовному кодексу РФ являются:

- против конкуренции (статья 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции»);
- против собственности (статьи: 159 «Мошенничество», 165 «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием», 167 «Умышленное уничтожение или повреждение имущества»);
- в сфере экономической деятельности (статьи: 169 «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности», 179 «Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения» и т.д.);
- против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (статьи: 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств», 286 «Превышение должностных полномочий», 289 Незаконное участие в предпринимательской деятельности» и т.д..

Подводя итог, необходимо сказать, что в условиях действия измененных нормативных правовых актов: Закона о защите конкуренции и Закона о размещении заказов МВД России и ФАС России необходимо разработать совместный правовой документ (приказ), который регламентировал бы взаимодействие органов внутренних дел и антимонопольных органов и способствовал деятельности антимонопольных органов по улучшению сбора, оценки и полноты материалов, направляемых в органы внутренних дел, с тем чтобы посягательства на свободу конкуренции и коррупция органами внутренних дел выявлялись и пресекались по закону.