



**РУКОВОДСТВО ПО БОРЬБЕ СО
СГОВОРОМ НА ТОРГАХ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

ФЕВРАЛЬ 2009

1. ВВЕДЕНИЕ

Манипуляции с заявками при проведении конкурсных торгов (или сговор участников торгов) происходят, когда предприятия, от которых в иных обстоятельствах можно было бы ожидать тайной конкуренции между собой, вступают в сговор с целью повышения цен или снижения качества товаров или услуг, предлагаемых покупателям, которые хотят приобрести их посредством конкурса. Государственные и частные предприятия зачастую используют конкурсные торги для достижения лучшего соотношения цены и качества. Низкие цены и/или товары лучшего качества желательны, так как они позволяют либо экономить ресурсы, либо освободить их для приобретения других товаров и услуг. Конкурсный процесс позволяет достигать снижения цен или лучшего качества и инновации лишь в том случае, если компании конкурируют по-настоящему (т.е., определяют свои условия честно и независимо). Манипуляции с заявками при проведении конкурсных торгов могут нанести особый вред, если они затрагивают государственные закупки.¹ Такой сговор лишает покупателей и налогоплательщиков ресурсов, подрывает доверие общественности к конкурсному процессу и обесценивает выгоды конкурентного рынка.

Манипуляции с заявками при проведении конкурсных торгов – это противозаконная практика во всех странах-членах ОЭСР, подлежащая расследованию и наказанию в соответствии с законами и нормами защиты конкуренции. В ряде стран ОЭСР манипуляции с заявками при проведении конкурсных торгов также является уголовным преступлением.

2. РАСПРОСТРАНЕННЫЕ ФОРМЫ МАНИПУЛЯЦИЙ С ЗАЯВКАМИ НА КОНКУРСНЫХ ТОРГАХ

Сговор, имеющий целью манипуляции с заявками при проведении конкурсных торгов, может принимать множество форм, но все они препятствуют усилиям покупателей – которыми зачастую являются национальные правительства и органы местной власти – по получению товаров и услуг по минимально возможной цене. Часто конкуренты заранее договариваются о том, кто из них подаст заявку, позволяющую победить в торгах на заключение договоров, распределяющихся на конкурсной основе. Общая задача сговора, включающего такие манипуляции с заявками на торгах, состоит в том, чтобы поднять цену победившей заявки и, таким образом, увеличить выгоду, которую получают победители торгов.

Схемы манипуляций с заявками при проведении конкурсов часто включают механизмы пропорционального раздела и распределения среди участников сговора дополнительных прибылей, полученных за счет повышения итоговой цены контракта. Например, конкуренты, которые соглашаются не подавать заявки или подают заведомо проигрышную заявку, могут стать субподрядчиками или поставщиками, заключив соответствующие договоры с участником, признанным победителем, чтобы разделить между собой выгоды от незаконно полученной высокой договорной цены. Однако долговременные соглашения о манипуляциях с заявками при проведении конкурсов могут включать гораздо более

¹ В странах ОЭСР на долю государственных закупок приходится приблизительно 15% ВВП. Во многих странах, не входящих в ОЭСР, эта цифра еще выше. См. OECD, *Bribery in Procurement, Methods, Actors and Counter-Measures*, 2007.

изоощренные методы распределения побед в борьбе за контракты, осуществления мониторинга и распределения выгод от мошенничества при проведении конкурсов на протяжении месяцев или лет. Манипуляции с заявками при проведении конкурсов могут также включать денежные выплаты со стороны участника, признанного победителем, одному или нескольким участникам сговора. Этот так называемый компенсационный платеж иногда также ассоциируется с подачей фирмами заявок «прикрытия» (с более высокими ценами).²

Хотя физические и юридические лица могут договориться о реализации схем манипуляций с заявками при проведении конкурсов самыми разными способами, как правило, они применяют одну или несколько распространенных стратегий. Эти методики не являются взаимоисключающими. Например, подача заявок прикрытия может использоваться в сочетании со схемой ротации победителей на конкурсах. Эти стратегии, в свою очередь, могут проявляться в виде определенных моделей, которые должностные лица, занимающиеся закупками, способны распознать, и знакомство с ними может помочь в разоблачении схем манипуляций с заявками на конкурсах.

- **Подача заявок прикрытия.** Заявки прикрытия (также именующиеся дополнительными, вспомогательными, формальными или символическими) – это наиболее распространенный способ реализации схем манипуляций с заявками на конкурсах. Он реализуется следующим образом: физические или юридические лица договариваются подать заявки при соблюдении, по крайней мере, одного из следующих условий: (1) конкурент соглашается подать заявку с ценой, превышающей цену в заявке участника, который должен стать победителем, (2) конкурент подает заявку с ценой, которая, как уже заранее известно, слишком высока, чтобы ее приняли, или (3) конкурент подает заявку, содержащую особые условия, которые, как заранее известно, являются неприемлемыми для покупателя. Подача заявок прикрытия призвана создать впечатление настоящей конкуренции.
- **Отзыв заявок.** Схемы отзыва заявок предусматривают соглашения между конкурентами, в которых одна или несколько компаний соглашаются воздержаться от подачи заявок или снять ранее поданную заявку, чтобы обеспечить принятие заявки фирмы, выбранной на роль победителя. По сути, отзыв заявок означает, что заявка компании не участвует в итоговом рассмотрении организаторами конкурса.
- **Ротация заявок.** В схемах ротации заявок фирмы, участвующие в сговоре, продолжают подавать заявки, но они договариваются о том, чтобы побеждать в конкурсе по очереди (т.е., по очереди становиться квалифицированным участником, предложившим минимальную цену). Методы реализации соглашений о ротации заявок могут варьироваться. Например, участники сговора могут решить распределять между всеми фирмами денежные суммы от определенной группы договоров приблизительно поровну или в соответствии с размерами каждой компании.
- **Раздел рынка.** Конкуренты делят между собой рынок и соглашаются не конкурировать за определенных клиентов или в определенных географических областях. Например,

² В большинстве случаев производство компенсационного платежа облегчается за счет использования мошеннического счета за выполнение работ по субподряду. На самом деле никаких работ не производится, а выставляется фиктивный счет. В этих целях также могут использоваться мошеннические договоры на оказание фиктивных консультативных услуг.

конкурирующие фирмы могут распределить между разными фирмами конкретных потребителей или определить группы потребителей, так чтобы конкуренты не подавали заявок (или подавали лишь заявки прикрытия) на контракты, предлагаемые определенным видом потенциальных клиентов, закрепленных за конкретной фирмой. Конкурент, в свою очередь, не будет подавать заявку на конкурс, организуемый группой клиентов, закрепленных за другими фирмами-участницами соглашения.

3. ОТРАСЛЕВЫЕ И ТОВАРНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ПОДДЕРЖАНИЮ СГОВОРА

Чтобы успешно реализовывать соглашение, основанное на сговоре, фирмы должны договориться об общем курсе действий по осуществлению соглашения, проводить мониторинг, чтобы удостовериться в соблюдении соглашения другими фирмами, и установить способ наказания фирм, которые нарушают его условия. Хотя манипуляции с заявками на конкурсных торгах могут произойти в любом секторе экономики, в ряде секторов их появление более вероятно ввиду особых характеристик соответствующей отрасли или товара. Такие характеристики могут, как правило, способствовать поддержанию усилий фирм по манипуляции конкурсными заявками. Индикаторы мошенничества при проведении конкурсов, которые рассматриваются ниже, могут стать более очевидными в присутствии и определенных благоприятствующих факторов. В таких ситуациях агенты, проводящие закупки, должны проявлять особую бдительность. Хотя выявлены разнообразные отраслевые или товарные характеристики, которые способствуют сговору, компаниям для успешной манипуляции заявками на торгах не обязательно присутствие всех этих факторов.

- **Небольшое число компаний.** Манипуляции заявками на конкурсных торгах более вероятны в тех случаях, когда поставщиками товара или услуги выступает небольшое число компаний. Чем меньше число продавцов, тем легче им достичь соглашения о том, как они будут манипулировать заявками.
- **Недостаточный доступ на рынок или его отсутствие.** Если в последнее время на рынке появилось или имеет шансы появиться немного фирм, так как выходить на этот рынок дорого, сложно или долго, фирмы, действующие на этом рынке, защищены от конкурентного нажима со стороны потенциальных новичков. Этот защитный барьер способствует усилиям по манипуляции заявками.
- **Рыночные условия.** Существенные изменения условий спроса или предложения, как правило, дестабилизируют действующие соглашения о манипуляции заявками на конкурсных торгах. Постоянный, предсказуемый спрос со стороны государственного сектора, как правило, повышает риск сговора. В то же время, в периоды экономических потрясений или неопределенности у конкурентов становится больше стимулов для манипуляции заявками, так как они стремятся компенсировать утраченный бизнес выигрывшем от сговора.

- **Отраслевые ассоциации.** Отраслевые ассоциации³ можно использовать как законный, способствующий развитию конкуренции механизм, посредством которого представители сектора по производству товаров или услуг могут продвигать стандарты, инновацию и конкуренцию. И наоборот, поставленные на службу противозаконным целям, препятствующим развитию конкуренции, эти ассоциации используются должностными лицами компаний для проведения встреч и маскировки своих переговоров о путях и средствах достижения и реализации соглашения о манипуляции заявками на конкурсных торгах.
- **Повторяющиеся конкурсные торги.** Периодически повторяющиеся закупки повышают шансы сговора. Частота проведения торгов помогает участникам соглашения о манипуляции заявками распределять контракты между собой. Кроме того, участники картеля могут наказать нарушителя соглашения, лишив его победы на торгах, где он должен был стать победителем. Таким образом, предотвращение сговора при проведении регулярных и повторяющихся конкурсных торгов на поставки товаров или услуг может потребовать специальных инструментов и особой бдительности.
- **Идентичные или простые товары или услуги.** В случае если товары или услуги, которые продают физические или юридические лица, идентичны или очень похожи, фирмам легче достичь соглашения о единой структуре цен.
- **Заменителей мало или нет вообще.** В случае нехватки или отсутствия хороших альтернативных товаров или услуг, которыми можно было бы заменить приобретаемый товар или услугу, физические или юридические лица, желающие прибегнуть к манипуляции с заявками на торгах, чувствуют себя в большей безопасности, зная, что у покупателей мало хороших альтернатив, если они есть вообще, и, таким образом, их усилия по повышению цен имеют больше шансов на успех.
- **Технология меняется мало или не меняется вообще.** Незначительная инновация или полное ее отсутствие при производстве товара или оказания услуги помогает фирмам достигать соглашения и поддерживать его на протяжении времени.

³

Отраслевые или профессиональные ассоциации состоят из физических или юридических лиц, связанных общими коммерческими интересами, которые объединяются для продвижения своих коммерческих или профессиональных целей.

КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК ВОПРОСОВ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА ЗАКУПОК С ЦЕЛЬЮ УМЕНЬШЕНИЯ РИСКОВ МАНИПУЛЯЦИЙ С ЗАЯВКАМИ

Агентства по закупкам могут предпринимать множество различных шагов с целью развития реальной конкуренции в области государственных закупок и снижения риска манипулирования с заявками. Агентствам по закупкам следует рассмотреть возможность принятия следующих мер:

1. ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ДО НАЧАЛА ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ

Сбор информации по ряду товаров и/или услуг, имеющихся на рынке, которые отвечали бы требованиям покупателя, а также информации о потенциальных поставщиках этих товаров дает должностным лицам, занимающимся закупками, наилучшую возможность для планирования процесса закупок таким образом, чтобы достичь наилучшего «соотношения цены и качества». Старайтесь как можно раньше сформировать собственные экспертные знания и навыки.

- Имейте представление о характеристиках рынка, на котором вы осуществляете закупки, и о событиях или тенденциях последнего времени на рынке, которые могут повлиять на конкуренцию на конкурсных торгах.
- Определите, обладает ли рынок, на котором вы осуществляете закупки, характеристиками, которые делают сговор более вероятным¹.
- Соберите информацию о потенциальных поставщиках, их товарах, их ценах и их затратах. По возможности сравните цены, предлагаемые при закупках по системе B2B².
- Соберите информацию о недавних изменениях цен. Ознакомьтесь с ценами в соседних географических районах и с ценами возможных альтернативных товаров.
- Соберите информацию о проводившихся в прошлом конкурсных торгах по тем же или аналогичным товарам.
- Координируйте свои действия с другими закупщиками государственного сектора и клиентами, которые недавно приобретали аналогичные товары или услуги, чтобы улучшить свое понимание рынка и его участников.
- Если вы пользуетесь услугами внешних консультантов, чтобы оценить цены или затраты, убедитесь, что они подписали соглашения о конфиденциальности.

¹ См. «Отраслевые и товарные характеристики, способствующие сговору» выше.

² Business-to-Business (B2B) – это термин, который обычно используется для описания сделок между предприятиями в рамках электронной торговли.

2. **Распланируйте процесс конкурсных торгов, чтобы обеспечить максимальное участие по-настоящему конкурирующих между собой потенциальных соискателей**

Реальную конкуренцию можно повысить, если достаточное число вызывающих доверие соискателей могут откликнуться на тендерное предложение и будут заинтересованы в том, чтобы конкурировать за подписание контракта. Например, к участию в торгах может привлечь снижение организаторами торгов затрат на подачу заявок, установление таких требований к участникам, которые не ограничивают без нужды конкуренцию, разрешение участия фирмам из других регионов или стран или разработка стимулов, чтобы привлечь к участию мелкие фирмы, даже если они не могут претендовать на весь контракт.

- Избегайте ненужных ограничений, которые могут уменьшить число квалифицированных соискателей. Уточните минимальные требования, пропорциональные размеру и содержанию контракта на закупки. Не устанавливайте минимальных требований, создающих препятствие для участия, таких как контроль за размером, составом или происхождением фирм, которые могут подавать заявки на участие.
- Помните о том, что введение требования о значительных денежных гарантиях со стороны соискателей в качестве условия подачи заявок может воспрепятствовать участию в процессе торгов небольших квалифицированных соискателей. По возможности следите за тем, чтобы суммы устанавливались не выше того уровня, который необходим для достижения желаемой цели – выполнения требования гарантии.
- По мере возможности снимите ограничения на иностранное участие в закупках.
- По мере возможности проводите отбор соискателей во время торгов, чтобы избежать согласованных действий в группе участников до начала отбора и повысить уровень неопределенности, чтобы фирмы не знали точного числа и личностей соискателей. Старайтесь избегать затягивания периода времени между отбором и вынесением решения о победителе, так как это может способствовать сговору.
- Снижайте затраты на подготовку заявки. Этого можно достичь несколькими путями:
 - Путем упорядочения процедур конкурса по времени и по товарам (например, используйте те же бланки заявок, спрашивайте одну и ту же информацию и т.д.).³
 - Путем пакетирования торгов (т.е. различных проектов закупок) для распределения фиксированных затрат, связанных с подготовкой заявки.
 - Путем сохранения официальных списков утвержденных подрядчиков или сертификации официальными органами сертификации.

³ Упорядочение подготовки заявок, тем не менее, не должно препятствовать стремлению организаторов закупок к непрерывному совершенствованию процесса закупок (выбора процедуры, приобретаемых объемов, сроков и т.д.).

- Путем предоставления фирмам соответствующего времени для подготовки и подачи заявки. Например, рассмотрите возможность заблаговременной публикации деталей проектов в отраслевых и профессиональных журналах, на веб-сайтах или в неспециализированных журналах.
- Путем использования электронной системы торгов, если таковая имеется в наличии.
- При любой возможности разрешайте подачу заявок на отдельные лоты или объекты в рамках контракта или на их комбинации, а не только на весь контракт целиком.⁴ Например, при проведении торгов на большие контракты старайтесь выделить такие их составляющие, которые были бы привлекательны и подходили для малых и средних предприятий.
- Не лишайте соискателей права участвовать в будущих конкурсах и не исключайте их немедленно из списка соискателей, если они были не в состоянии представить заявку на последний тендер.
- Проявляйте гибкость в отношении числа фирм, у которых вы принимаете заявки. Например, если вы сначала ставите условием наличие пяти соискателей, а получаете заявки лишь от трех фирм, лучше посмотреть, можно ли добиться конкурентного результата с тремя фирмами, чем настаивать на проведении повторных торгов, которые, скорее всего, еще очевиднее продемонстрируют недостаточный уровень конкуренции.

3. ЧЕТКО ОПРЕДЕЛЯЙТЕ ВАШИ ТРЕБОВАНИЯ И ИЗБЕГАЙТЕ ПРЕДСКАЗУЕМОСТИ

Разработка технических требований и технического задания (ТЗ) – это этап цикла государственных закупок, на котором риски предвзятости, мошенничества и коррупции особенно велики. Технические требования/ТЗ должны быть разработаны таким образом, чтобы избежать предвзятости, при этом они должны быть четкими и всеобъемлющими, но не дискриминационными. Как правило, они должны ориентироваться на функциональные показатели, а именно, на то, что должно быть достигнуто, а не как это должно быть сделано. Это даст импульс инновационным решениям и улучшит соотношение цены и качества. От того, как сформулированы требования тендера, будет зависеть, сколько и каких поставщиков привлекут его условия и, таким образом, успех процесс отбора. Чем четче требования, тем легче будет потенциальным поставщикам их понять, и тем увереннее они будут себя чувствовать при подготовке и подаче заявок. Четкость не следует путать с предсказуемостью. Более предсказуемые графики закупок и неизменные объемы продажи или покупки могут способствовать сговору. С другой стороны, более высокая стоимость и менее частые возможности закупок повышают заинтересованность соискателей в конкуренции.

⁴ Организаторы торгов также должны знать, что в случае проблем с реализацией (например, если она оказалась слишком легко предсказуемой), методика «разбивки контрактов» может дать участникам сговора еще лучшую возможность для распределения контрактов.

- Как можно четче определите ваши требования в конкурсном предложении. Технические требования следует проверить отдельно на предмет их четкости и понятности до того, как они будут сформулированы в окончательной редакции. Не пытайтесь оставлять определение ключевых терминов на усмотрение поставщиков после того, как решение о победителе торгов уже принято.
- Используйте технические задания и разъясните, что вам в действительности требуется, а не ограничивайтесь описанием товара.
- Старайтесь не приступать к торгам, пока контракт находится еще на ранней стадии определения технических характеристик: комплексное определение потребности – это ключ к хорошей организации закупок. В тех редких обстоятельствах, когда этого нельзя избежать, требуйте, чтобы соискатели предлагали цену в расчете на одну единицу. Затем эту ставку можно будет применить, как только станут известны количественные характеристики.
- При любой возможности определяйте ваши технические требования с поправкой на товары-заменители или с точки зрения функциональных показателей и требований. Альтернативные или инновационные источники поставок затрудняют согласованные действия.
- Избегайте предсказуемости в ваших требованиях к заключению контракта: рассмотрите возможность укрупнения или разукрупнения контрактов, чтобы варьировать их размеры и сроки торгов.
- Сотрудничайте с другими закупщиками государственного сектора и старайтесь осуществлять закупки совместно.
- Избегайте предлагать контракты на одну и ту же сумму, которые конкуренты могут легко поделить между собой.

4. ПЛАНИРУЙТЕ ПРОЦЕСС ТОРГОВ ТАК, ЧТОБЫ РЕАЛЬНО ЗАТРУДНИТЬ ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ ИХ УЧАСТНИКАМИ

При планировании процесса торгов отвечающие за них должностные лица должны иметь представление о различных факторах, способствующих сговору. Эффективность процесса закупок будет зависеть как от избранной модели подачи заявок, так и от того, как торги были спланированы и проведены. Требования прозрачности являются неотъемлемой чертой правильной процедуры закупок, помогающей в борьбе с коррупцией. Они должны соблюдаться сбалансировано, чтобы не содействовать коррупции путем распространения информации, выходящей за рамки того, что предусмотрено законом. К сожалению, не существует ни единого правила планирования аукциона или торгов по проведению закупок. Торги необходимо планировать с учетом конкретной ситуации, по возможности обращая внимание на следующие моменты:

- Пригласите заинтересованных поставщиков к диалогу с закупочным агентством по вопросам технических и административных требований, предъявляемых к данным закупкам. Тем не менее, старайтесь не собирать вместе потенциальных поставщиков, проводя регулярные встречи в преддверии торгов.

- Максимально ограничьте обмен информацией между соискателями в процессе торгов.⁵ Открытые торги позволяют соискателям обмениваться информацией и подавать друг другу сигналы. Требование лично подавать заявки дает фирмам возможность в последний момент обменяться информацией и заключить соглашение друг с другом. Этого можно избежать, например, организовав подачу заявок по электронной почте.
- Тщательно продумайте, какую информацию можно раскрывать соискателям в момент публичного открытия заявок.
- При публикации результатов торгов тщательно продумайте, какую информацию следует публиковать, и старайтесь не раскрывать информацию, затрагивающую чувствительную информацию, так как она может помочь в создании схем манипулирования заявками в будущем.
- Если беспокойство в связи со сговором вызвано характеристиками рынка или товара, по возможности проводите аукцион, на котором заявки с начальными ценами подаются в запечатанных конвертах, а не обратный аукцион.
- Подумайте, могут ли другие методы закупок помимо торгов в один этап, основанных преимущественно на предлагаемой цене, принести более эффективный результат. Другие виды закупок могут включать договорные торги⁶ и рамочные соглашения.⁷
- Используйте максимальную резервированную цену лишь в том случае, если она основана на тщательном анализе рынка, и должностные лица убеждены в ее достаточной конкурентности. Не публикуйте резервированную цену, а сохраняйте ее в секрете в своем архиве или передайте ее на хранение другому государственному органу.
- Будьте осторожны, используя отраслевых консультантов для проведения процедуры торгов, так как они могли установить рабочие отношения с индивидуальными соискателями. Вместо этого используйте опыт и навыки консультантов, чтобы четко сформулировать критерии/технические требования, и проводите процедуру закупок собственными силами.

⁵ Например, если соискателям требуется посещение объекта, старайтесь не собирать соискателей одновременно на одном объекте.

⁶ При проведении договорных торгов закупающая сторона определяет общий план, а участник (участники) конкурса затем договаривается с ней о деталях, таким образом приходя к соглашению о цене.

⁷ В случае рамочных соглашений закупающая сторона предлагает большому числу фирм, скажем, 20, изложить в деталях свои возможности с точки зрения таких качественных факторов как опыт, квалификация по технике безопасности и т.д., и затем выбирает, включая их в установленные рамки, небольшое число, скажем 5 участников торгов, а последующие работы затем распределяются прежде всего в соответствии с их возможностями или могут стать предметом последующих «мини»-тендеров, на которых каждый из этих участников называет свою цену за указанную работу.

- При любой возможности, требуйте, чтобы заявки подавались анонимно (например, рассмотрите возможность идентификации соискателей при помощи номеров или символов) и разрешите подавать заявки по телефону или по почте.
- Не раскрывайте и не ограничивайте без необходимости количество соискателей в процессе торгов.
- Требуйте, чтобы соискатели раскрывали информацию о любых своих контактах с конкурентами. Подумайте, не следует ли обязать соискателей подписать Свидетельство независимого составления заявки.⁸
- Требуйте, чтобы соискатели с самого начала сообщали, намерены ли они использовать субподрядчиков, так как такое использование может стать для организаторов манипуляций с заявками одним из средств раздела прибыли.
- Поскольку совместные заявки могут быть средством раздела прибыли между участниками манипуляций с заявками, проявляйте особую бдительность в отношении совместных заявок, подаваемых фирмами, которых антимонопольные органы уже признавали виновными или подвергали штрафам за сговор. Проявляйте осторожность даже в тех случаях, если сговор имел место на других рынках и даже если у данных фирм нет возможности подать заявки по отдельности.
- Включите в тендерное предложение предупреждение относительно существующих в вашей стране санкций за манипуляции с заявками, например, запрет на участие в государственных торгах на определенный период времени, обо всех санкциях, предусмотренных Свидетельством независимого составления заявки, если участник сговора его подписал, возможности органа, проводящего закупки, обратиться в суд за компенсацией ущерба, а также о любых других санкциях, предусмотренных антимонопольным законодательством.
- Дайте понять соискателям, что любые утверждения о росте стоимости производственных факторов, заставившем превысить первоначальную смету, станут предметом тщательного разбирательства.⁹

⁸ Свидетельство независимого составления заявки обязывает соискателя раскрывать все существенные факты о каком-либо обмене информацией с конкурентами, касающемся приглашения участвовать в торгах. Для того, чтобы не допустить подачи ненастоящих, мошеннических или согласованных заявок и тем самым исключить неэффективность и увеличение затрат по осуществлению закупок, организаторы закупок могут обязать всех соискателей представить заявление или ручательство того, что поданные ими заявки являются настоящими, что они не были согласованы и что они поданы с намерением принять предложение и заключить контракт, если оно будет ими получено. Можно подумать о том, чтобы обязать физическое лицо, имеющее полномочия представлять фирму, поставить свою подпись, и ввести дополнительные санкции за мошеннические или не соответствующие действительности заявления.

⁹ Рост затрат на этапе выполнения контракта следует подвергать тщательному мониторингу, поскольку он может быть прикрытием для коррупции и взяточничества.

- Если в ходе процесса закупок вы обратились за содействием к посторонним консультантам, убедитесь в том, что они имеют надлежащую подготовку, что они подписали соглашения о конфиденциальности и что на них распространяется обязательство сообщать, если им станет известно о каком-либо неподобающем поведении конкурентов или о каком-либо потенциальном конфликте интересов.

5. Тщательно выбирайте ваши критерии оценки и определения победителя торгов

Любые критерии отбора влияют на интенсивность и эффективность конкуренции в процессе торгов. Решение о том, какие критерии отбора следует использовать, важно не только для текущего проекта, но и для сохранения пула заслуживающих доверия потенциальных соискателей, которые сохраняют интерес к участию в торгах по будущим проектам. Поэтому важно выбрать такие критерии качественного отбора и присуждения победы, которые не оттолкнули бы без нужды заслуживающих доверия соискателей, включая малые и средние предприятия.

- При подготовке тендерного предложения подумайте о том, как скажется ваш выбор критериев на конкуренции в будущем.
- При оценке соискателей по любым критериям кроме цены (например, по качеству товара, послепродажному обслуживанию и т.д.) такие критерии необходимо описать и заранее адекватно взвесить, чтобы избежать обжалований после определения победителя. При надлежащем применении такие критерии могут вознаградить меры по инновации и снижению затрат, в то же время поддерживая конкурентное ценообразование. То, в какой степени критерии взвешивания будут раскрываться до завершения торгов, может повлиять на способность соискателей координировать свои заявки.
- Старайтесь избегать любых мер особого благоприятствования для определенного класса или типа поставщиков.
- Не создавайте предпочтительных условий для сегодняшних лидеров рынка.¹⁰ Инструменты, обеспечивающие максимальную анонимность на протяжении всего процесса закупок, могут нейтрализовать преимущества таких лидеров.
- Не придавайте чрезмерного значения послужным спискам фирм в одной единственной области. По возможности принимайте во внимание и другой относящийся к делу опыт.
- Старайтесь не разбивать контракты между поставщиками с идентичными заявками. Попытайтесь выяснить, по каким причинам их заявки оказались идентичными, и подумайте в случае необходимости о повторной рассылке приглашений участвовать в торгах или заключите контракт лишь с одним поставщиком.

¹⁰ Сегодняшние лидеры рынка – это компании, в настоящее время поставляющие товары или услуги государственной администрации, срок действия контракта которых подходит к завершению.

- Старайтесь выяснять, обоснованы ли цены или заявки, но никогда не обсуждайте этих вопросов коллективно с участием соискателей.
- Если это разрешается в соответствии с правовыми положениями, регулируемыми уведомления о победителях торгов, по возможности сохраняйте в тайне условия заявок всех фирм. Обучите правилам строгой конфиденциальности всех, кто задействован в процессе распределения контрактов (например, занимается подготовкой, оценками и т.д.).
- Оставьте за собой право не заключать контракта с победителем торгов, если у вас есть подозрения, что исход торгов не был определен в конкурентной борьбе.

6. ОБРАЩАЙТЕ ВНИМАНИЕ ВАШИХ СОТРУДНИКОВ НА ОПАСНОСТЬ МАНИПУЛЯЦИЙ С ЗАЯВКАМИ В ПРОЦЕССЕ ЗАКУПОК

Профессиональная подготовка важна для того, чтобы организаторы закупок обращали повышенное внимание на вопросы конкуренции при осуществлении государственных закупок. Более действенным подспорьем в усилиях по предотвращению манипуляций с заявками может стать сбор информации о том, как соискатели действовали на торгах в прошлом; этого можно достичь путем постоянного мониторинга поведения участников торгов и проведения анализа данных по заявкам. Это помогает закупочным агентствам (и антимонопольным органам) выявлять проблематичные ситуации. Следует отметить, что по результатам одних торгов манипуляций с заявками можно и не заметить. Зачастую схемы сговора выявляются лишь при анализе результатов ряда торгов, проводившихся в течение определенного времени.

- Проводите для ваших сотрудников регулярные тренинги по определению манипуляций с заявками и выявлению картелей при помощи антимонопольного ведомства или юридических консультантов со стороны.
- Храните информацию о характеристиках прошедших торгов (например, сохраняйте информацию о приобретенном товаре, о заявках всех участников и данные о победителе).
- Периодически просматривайте историю торгов по конкретным товарам или услугам, чтобы попытаться выявить подозрительные схемы, особенно в отраслях, подверженных сговору.¹¹
- Возьмите за принцип периодически проводить обзор отдельных торгов.
- Проводите проверочные сопоставления списков компаний, проявивших свой интерес к торгам, и компаний представивших заявки, чтобы выявить такие возможные тенденции, как отзыв заявок и использование субподрядов.

¹¹ См. «Отраслевые и товарные характеристики, способствующие сговору» выше.

- Беседуйте с продавцами, которые больше не подают заявки на торгах, и продавцами, проигравшими в торгах.
- Создайте механизм обжалования для фирм, чтобы они могли через него выражать свою озабоченность по поводу нарушений конкуренции. Например, четко определите лицо или кабинет, куда следует подавать жалобы (и укажите его контактную информацию) и обеспечьте надлежащий уровень конфиденциальности.
- Используйте такие механизмы, как система «разоблачителей», для сбора информации о манипуляциях с заявками от компаний и их сотрудников. Подумайте о возможности публикации объявлений в средствах информации, чтобы предложить компаниям возможность сообщить властям о потенциальном сговоре.
- Следите за информацией о принятой в вашей стране программе смягчения,¹² если она применима в вашей ситуации, и проанализируйте вашу политику запрета на подачу заявок в течение определенного времени в случае выявления согласованных действий, чтобы установить, в какой мере она соответствует программе смягчения, действующей в вашей стране.
- Введите внутренние процедуры, поощряющие или обязывающие должностных лиц сообщать антимонопольным органам о подозрительных высказываниях или действиях, в дополнение к группе внутреннего аудита и счетной комиссии агентства по закупкам, и рассмотрите вопрос о том, как мотивировать должностных лиц на такие поступки.
- Установите отношения сотрудничества с антимонопольными органами (например, создайте механизм обмена информацией, создайте список данных, которые должны быть представлены при контакте организаторов закупок с антимонопольными органами и т.д.).

¹²

Такая программа, как правило, предоставляет иммунитет от судебного преследования по антимонопольному делу первому, кто обратится с предоставлением информации в рамках программы смягчения наказания, если это лицо признает свое участие в деятельности конкретного картеля, в том числе и в схемах манипуляций с заявками на торгах, и соглашается сотрудничать с расследованием, проводимым антимонопольным органом.

КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК ВОПРОСОВ ДЛЯ ВЫЯВЛЕНИЯ МАНИПУЛЯЦИЙ С ЗАЯВКАМИ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Выявление соглашения о манипуляциях с заявками может оказаться очень сложным, так как, как правило, оно заключается тайно. Тем не менее, в тех отраслях, где сговор стал распространенным явлением, поставщики и продавцы могут знать о давних тайных соглашениях относительно манипуляций с заявками. В большинстве отраслей следует обращать внимание на такие подсказки как необычные схемы подачи заявок или формирования цен или на то, что говорит или делает продавец. Будьте настороже в течение всего процесса осуществления закупок, а также в ходе вашего предварительного исследования рынка.

1. ОБРАЩАЙТЕ ВНИМАНИЕ НА ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ И СХЕМЫ ПОДАЧИ ЗАЯВОК КОМПАНИЯМИ

Определенные схемы и методы подачи заявок, как представляется, идут вразрез с принципами конкурентного рынка и указывают на возможность манипуляций с заявками. Ищите странности в моделях подачи заявок компаниями и следите за тем, как часто они побеждают или проигрывают на торгах. Подозрения также может вызывать практика субподрядов и необъявленного создания совместных предприятий.

- Зачастую один и тот же поставщик подает заявки с самыми низкими ценами.
- Победители на торгах распределяются по географическому принципу. Некоторые фирмы подают заявки, которые побеждают лишь в определенных географических районах.
- Регулярные поставщики не принимают участия в торгах, на которые они в обычной ситуации были бы соискателями, но продолжают подавать заявки на участие в других торгах.
- Некоторые поставщики неожиданно отзывают свои заявки.
- Некоторые компании всегда подают заявки, но никогда не выигрывают.
- Складывается впечатление, что компании становятся победителями торгов по очереди.
- Две или большее число компаний подают совместную заявку, хотя по крайней мере одна из них могла бы подать заявку самостоятельно.
- Победитель торгов неоднократно привлекает в качестве субподрядчиков проигравших соискателей.
- Победитель торгов отказывается от подписания контракта, а впоследствии оказывается субподрядчиком.

- Конкуренты регулярно общаются или проводят встречи незадолго до подведения итогов торгов.

2. ОБРАЩАЙТЕ ВНИМАНИЕ НА ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ ВО ВСЕХ ПОДАННЫХ ДОКУМЕНТАХ

Признаки, указывающие на согласованные действия по манипуляции с заявками, можно найти в различных документах, представляемых компаниями. Хотя компании, являющиеся участниками соглашения о манипуляции заявками, будут пытаться сохранить его втайне, из-за беспечности, хвастовства или чувства вины участники сговора могут оставить какие-то следы, которые в конечном итоге могут привести к его раскрытию. Тщательно сравнивайте все документы, обращая внимание на свидетельства того, что эти заявки были подготовлены одним и тем же лицом или совместно.

- Идентичные ошибки в заявочных документах или в письмах, представленных различными компаниями, например, ошибки в правописании.
- Заявки разных компаний написаны одним и тем же почерком или с использованием одинаковой гарнитуры шрифта, одинаковых бланков или идентичной бумаги и конвертов.
- В заявочных документах одной компании дается явная ссылка на заявки конкурентов или воспроизводятся фирменный бланк или номер факса другого соискателя.
- Заявки разных компаний содержат одинаковые ошибки в расчетах.
- В заявках разных компаний содержится значительное число идентичных оценок затрат по определенным статьям.
- На упаковочном материале различных компаний присутствуют одинаковые почтовые марки или следы измерительных почтовых машин.
- Заявочные документы различных компаний указывают на многочисленные коррективы, внесенные в последнюю минуту, такие как следы замазывания штрихом или другие физические модификации.
- В заявочных документах, представленных различными компаниями, содержится меньше деталей, чем необходимо или чем можно было бы ожидать, или есть другие указания на то, что они - ненастоящие.
- Конкуренты представляют идентичные предложения или цены, предлагаемые соискателями возрастают через регулярные интервалы.

3. ОБРАЩАЙТЕ ВНИМАНИЕ НА ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ И МОДЕЛИ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

Сговор можно выявить и по ценам, предлагаемым соискателями. Обращайте внимание на тенденции, свидетельствующие о возможной координации усилий компаниями, такие как рост цен, который не может быть объяснен ростом затрат. Если суммы в проигравших

заявках значительно превосходят цену победителя, участники сговора, возможно, используют схему подачи заявок прикрытия. Обычной практикой при ценовых схемах с заявками прикрытия является прибавление подателем заявки прикрытия 10% или более процентов к наименьшей цене. Предлагаемые цены, которые превышают смету затрат на проектирование или оказываются выше цен, предлагавшихся на аналогичных торгах ранее, также могут указывать на сговор. Подозрение могут вызывать следующие элементы:

- Внезапные и идентичные повышения цены или диапазона цен соискателями, которые невозможно объяснить повышением затрат.
- Ожидаемые сделки или снижения цены неожиданно исчезают.
- Идентичные цены могут вызвать беспокойство, особенно когда верно одно из следующих утверждений:
 - Цены поставщиков оставались неизменными в течение длительного периода времени,
 - Цены поставщиков ранее отличались друг от друга,
 - Поставщики повысили цену и это повышение не может быть оправдано ростом затрат, или
 - Поставщики отказались от скидок, особенно на рынке, где в течение длительного времени в прошлом такие скидки предлагались.
- Большая разница между ценой заявки победителя и другими заявками.
- Определенный поставщик предлагает за конкретный контракт цену, значительно превышающую его же предложения по другому, аналогичному контракту.
- После подачи заявки новым, нечасто участвующим в торгах поставщиком произошло существенное снижение по сравнению с прежним уровнем цен, например, есть основания полагать, что новый поставщик разрушил действовавшее картельное соглашение между соискателями.
- Местные поставщики предлагают более высокие цены за местные поставки по сравнению с поставками в более отдаленные места назначения.
- Местные и неместные компании указывают одинаковые транспортные затраты.
- Лишь один соискатель обращается к оптовым поставщикам за ценовой информацией до подачи своей заявки.
- Неожиданные параметры публичных заявок на аукционах – как электронных, так и иных – такие как предложения, включающие необычные цифры в тех случаях, когда можно было бы ожидать округления до сотен или тысяч, могут указывать на то, что соискатели используют сами заявки как средство сговора, обмениваясь через них информацией или сигнализируя о своих предпочтениях.

4. ВСЕГДА ОБРАЩАЙТЕ ВНИМАНИЕ НА ПОДОЗРИТЕЛЬНЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

Работая с продавцами, тщательно отслеживайте подозрительные заявления, указывающие на то, что компании, возможно, заключили соглашение или координируют свои цены или практику продажи.

- Устные или письменные ссылки на соглашения между соискателями.
- Заявления, которыми соискатели оправдывают свои цены, ссылаясь на «цены, предлагаемые отраслью», «стандартные рыночные цены» или «отраслевые ценовые шкалы».
- Заявления, указывающие на то, что определенные фирмы не осуществляют продаж в каком-то конкретном районе или каким-то конкретным потребителям.
- Заявления, указывающие на то, что какой-то район или потребитель «принадлежит» другому поставщику.
- Заявления, указывающие на то, что заявителю была заранее известна не объявленная публично информация о ценах конкурентов или о деталях их заявок, а также об успехе или неудаче фирмы на конкурсе, результаты которого еще не были опубликованы.
- Заявления, указывающие на то, что какой-то поставщик подал солидарную, вспомогательную, формальную или символическую заявку или заявку прикрытия.
- Использование различными поставщиками одинаковой терминологии при обосновании повышения их цен.
- Вопросы или беспокойство, выражаемое в связи с необходимостью подписания Свидетельства независимого составления заявки или указания на то, что этот документ, даже будучи подписанным (или представленный неподписанным), не воспринимается серьезно.
- Сопроводительные письма от соискателей, отказывающихся о соблюдения определенных условий проведения торгов или ссылающихся на результаты обсуждения, возможно в рамках торгово-промышленной ассоциации.

5. ВСЕГДА ОБРАЩАЙТЕ ВНИМАНИЕ НА ПОДОЗРИТЕЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

Обращайте внимание на ссылки на встречи или мероприятия, где у поставщиков могла быть возможность обсудить цены, или на поведение, из которого следует, что компания предпринимает определенные действия, идущие только на пользу другим фирмам. Подозрительное поведение может принимать следующие формы:

- Поставщики проводят частную встречу до подачи заявок, иногда поблизости от того места, где заявки принимаются.

- Поставщики регулярно общаются друг с другом или видно, что они проводят регулярные встречи.
- Компания запрашивает пакет для заявок на себя и конкурента.
- Компания подает заявку и заявочные документы за себя и за конкурента.
- Заявка подается компанией, неспособной успешно выполнить контракт.
- Компания приходит на открытие предложений с несколькими заявками и выбирает, какую заявку подать, выяснив (или попытавшись определить), кто еще участвует в торгах.
- Несколько соискателей обращаются в закупочное агентство с одинаковыми справками, запрашивают схожие сведения или материалы.

6. СЛЕДУЕТ ПРОЯВЛЯТЬ ОСТОРОЖНОСТЬ В ОТНОШЕНИИ ПРИЗНАКОВ МАНИПУЛЯЦИЙ С ЗАЯВКАМИ

Перечисленные выше признаки, указывающие на возможные манипуляции с заявками, позволяют выявить многочисленные подозрительные схемы подачи заявок и ценообразования, равно как и подозрительные заявления и действия. Тем не менее, их нельзя рассматривать как доказательство того, что фирмы манипулируют заявками. Например, какая-то фирма могла не подать заявку на конкретных торгах, поскольку ее сотрудники были слишком заняты, чтобы заниматься этой работой. Высокие цены заявок могут просто отражать различные оценки затрат, связанных с проектом. И все же, в случае выявления подозрительных схем подачи заявок или установления цен, а также если сотрудники агентства по закупкам слышат странные заявления или наблюдают необычное поведение, требуется дальнейшее выяснение ситуации на предмет манипуляций с заявками. Регулярно повторяющаяся в течение определенного периода времени модель подозрительного поведения часто является лучшим показателем возможной манипуляции с заявками, чем свидетельства, полученные на основании одной заявки. Тщательно регистрируйте всю информацию, чтобы со временем вы могли выявить эту модель поведения.

7. ШАГИ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ ПРЕДПРИНЯТЬ ОРГАНИЗАТОРЫ ЗАКУПОК В СЛУЧАЕ, ЕСЛИ У НИХ ВОЗНИКАЕТ ПОДОЗРЕНИЕ, ЧТО КТО-ТО МАНИПУЛИРУЕТ ЗАЯВКАМИ

Если у вас возникло подозрение, что имеет место манипуляция с заявками, вам следует предпринять ряд шагов, чтобы выявить или пресечь эти действия.

- У вас должно быть рабочее понимание закона о борьбе со сговором на торгах, который действует в вашей юрисдикции.
- Не обсуждайте беспокоящие вас вопросы с участниками, которых вы подозреваете.
- Сохраняйте все документы, включая заявочную документацию, корреспонденцию, конверты и т.д.

- Сохраняйте детальное описание всех подозрительных действий и заявлений, включая даты, кто участвовал, кто еще присутствовал, что именно произошло или что было сказано. Записи следует делать во время события или сразу после него, чтобы оно было еще свежо в памяти должностного лица и он мог дать точное описание происходящего.
- Свяжитесь с соответствующим антимонопольным органом на территории вашей юрисдикции.
- Проконсультировавшись с вашими внутренними юрисконсультами, рассмотрите вопрос о том, целесообразно ли продолжать проведение торгов.