

## АНТИКОНКУРЕНТНОЕ ПОВЕДЕНИЕ НА РЫНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

© 2020 **Цыганкова Екатерина Мурадовна**

магистр экономики, начальник отдела размещения государственного заказа  
Фонд «Инноваций и экономических технологий «Содействие — XXI век», Россия, Ростов-на-Дону  
E-mail: ekaterinagasanova@yandex.ru

© 2020 **Цыганков Сергей Сергеевич**

кандидат экономических наук, преподаватель кафедры экономической теории  
Южный федеральный университет, Россия, Ростов-на-Дону  
E-mail: sscygankov@sfedu.ru

В статье анализируются случаи антиконкурентного поведения участников торгов в рамках контрактной системы в сфере закупок в России. Борьба с такими проявлениями является крайне важной задачей поскольку такие сговоры наносят существенный ущерб ВВП и являются угрозой даже экономической безопасности страны.

*Ключевые слова:* государственные закупки, антиконкурентное поведение, картели, сговор, контрактная система, аукцион.

Развитие конкуренции в экономике России является сегодня достаточно важной и приоритетной задачей, однако различные формы неконкурентного поведения хозяйствующих субъектов в значительной мере препятствуют этому развитию, что релевантно и для сферы закупок товаров, работ или услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Среди форм неконкурентного поведения хозяйствующих субъектов можно выделить картельные соглашения или картельные сговоры (далее также — картели)\*, которые по своей сути носят монопольный характер [15]. Действительно, многие специалисты определяют картели как один из наиболее опасных видов монополистической активности акторов рынка, которая способна нести достаточно серьезные негативные последствия для национальной экономики и общества в целом [11], некоторые из которых представим ниже.

Рыночная монополизация детерминирует ухудшение экономического благосостояния конечных потребителей, по причине того, что чрезмерное повышение цен на товары, работы или услуги стимулирует развитие процессов, связанных с перераспределением экономического излишка от укрупненного покупателя к продавцу. Также, сказанное зачастую обуславливает понижение степени удовлетворенности определенных потребностей, что связано с отсутствием каких-либо стимулов у производи-

телей продукции к улучшению последней. Создание картелей может быть сопряжено с целой гаммой издержек, возникающих в процессе его жизненного цикла. Естественно, что данные издержки в той или иной мере включаются в цену продукции, соответственно они компенсируются за счет потребителя. Помимо прочего, картельные сговоры могут привести к тому, что другие участники рынка почувствуют на себе политику ценовой дискриминации. Особенно это характерно для тех рынков, на которых априори находится небольшое число производителей и продавцов товаров, работ, услуг. В таких условиях, вошедшие в сговор хозяйствующие субъекты пытаются доминировать над другими участниками рынка, навязывать им ту или иную рыночную стратегию, что неминуемо приводит к ситуации, в которой ограничивается конкуренция и нарушаются права и интересы таких участников [15].

По данным Федеральной антимонопольной службы России (далее — ФАС) в России за 2018 год всего было возбуждено 3223 дела о нарушении антимонопольного законодательства [5], а аналогичный показатель 2019 года снизился до 3029 дел [3]. При этом, учитывая, что ежегодный объем государственных и муниципальных закупок, осуществляемых в соответствии с Федеральными законами №№ 44-ФЗ и 223-ФЗ равен 25 трлн. рублей (или около 30% ВВП страны) [17], можно заключить, что потенциально картели на

\* Здесь и далее для простоты восприятия договоримся считать данные термины синонимичными.

торгах могут нанести очень существенный урон для всей российской экономической системы.

Так, по мнению некоторых ученых [1, 5], различные формы неконкурентного поведения на торгах, включающих картельные сговоры, без колебаний можно отнести к наиболее общественно опасным нарушениям установленных антимонопольных правил, требующим защиты интересов субъектов контрактной системы. Причиной тому становится то, что такие картельные проявления наносят существенный ущерб бюджетам различных уровней бюджетной системы Российской Федерации [5].

Нельзя не отметить, что ФАС небезуспешно реализует политику по борьбе с картелями [16]. Тем не менее, несмотря на предпринимаемые специалистами данной службы усилия сегодня до 80–85% всех картелей — это сговоры именно на торгах. В этой связи бюджеты различных уровней фактически теряют около 20–22% экономики, наблюдаемой в случае проведения действительно конкурентных торгов. При этом не исключено и то, что в условиях фактического отсутствия конкуренции, как уже было отмечено выше, также может снижаться качество поставляемых товаров (работ, услуг) [4, 20].

В целом эксперты оценивают ущерб от картелей в сфере госзакупок на уровне значения в 2% ВВП [2]. Поэтому, с учетом того, что в настоящее время отечественная контрактная система в сфере закупок является объектом значительных преобразований [22], следует внимательно отслеживать складывающиеся на сегодняшний день тенденции, т.к. цена ошибок может быть слишком высокой, как в материальном плане, так и с точки зрения морально-нравственной составляющей закупочного процесса, что особенно актуально для социальной сферы (закупка лекарственных препаратов, школьного питания и т.п.).

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года картельные сговоры рассматриваются в ключе наиболее серьезных вызовов национальной экономической безопасности. Президент Российской Федерации дал поручение по ужесточению ответственности за картели, в связи с чем, несмотря на показанную выше динамику по снижению количества дел о нарушении правил антимонопольного регулирования квазирынка госзакупок,

увеличивается количество именно уголовных дел о картелях и сговорах на торгах [2]. Однако жажда извлечения сверхприбыли порождает ситуацию, при которой происходит уничтожение соревновательного духа между хозяйствующими субъектами [18].

В качестве примера такой ситуации можно привести картель, существовавший на фармацевтическом рынке госзакупок в Самарской области\*.

В ходе анализа вышеуказанного регионального сегмента рынка нами были выделены закупки, в которых участвовали Участник А и Участник Б. Обозначенные участники приняли участие в 33 закупках лекарственных средств, из которых:

- 14 закупок признаны несостоявшимися, и закупка была осуществлена у единственного участника — Участника А,
- в 8 закупках процент падения ценового предложения победителя закупки составил от 0,5% до 1,5% (см. таблицу 1);
- в 11 закупках процент падения предложения победителя составил от 9,5% до 70,5% (см. таблицу 1).

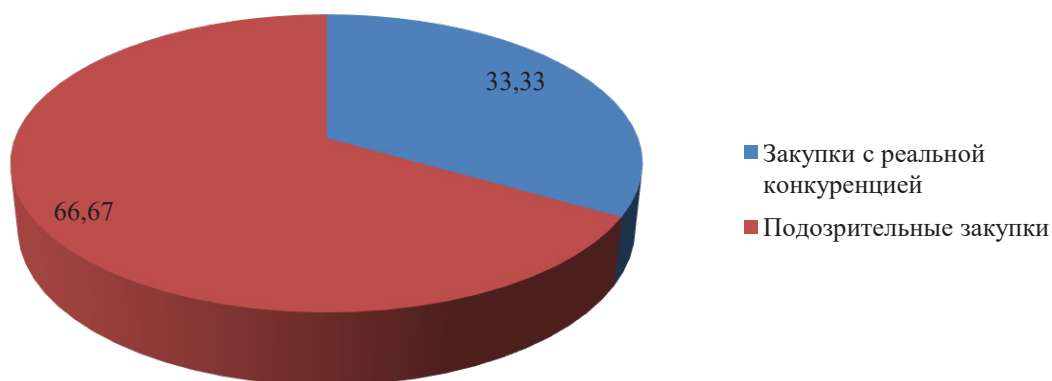
Следовательно, по результатам предоставленного анализа можно предположить, что 66,67% закупок из рассмотренной выборки являются «подозрительными», ввиду фактического отсутствия конкуренции, против 33,33% закупок с признаками реальной конкурентной борьбы (см. рис. 1).

При этом Участник А или аффилированный с ним Участник Б стали победителями в 27 закупках из 33, что составляет 81,82% от общего объема рассматриваемой выборки (см. рис. 2).

Также, удалось составить таблицу, по данным которой можно заключить, что в восьми закупках из выборки четко можно отследить признаки «картельного поведения» участников закупки (см. таблицу 1), заключающегося в том, что процент падения ценового предложения победителя закупки составил 0,5–1,5% и везде победителем признан Участник А или Участник Б. Кроме того, в большинстве закупок из таблицы 1 приняло участие по два участника. С учетом сказанного выше можно также предположить, что «неконкурентная» стратегия поведения на торгах была реализована и Участником В, Участником Г, Участником Д.

\* См. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.04.2018, Постановление девятого арбитражного апелляционного суда от 15.12.2017, Решение Арбитражного суда города Москвы от 21.08.2017 по делу А40-35064/17-93-311 // <https://kad.arbitr.ru/Card/e3080653-68e2-498e-8d2f-69d8f31a3895>

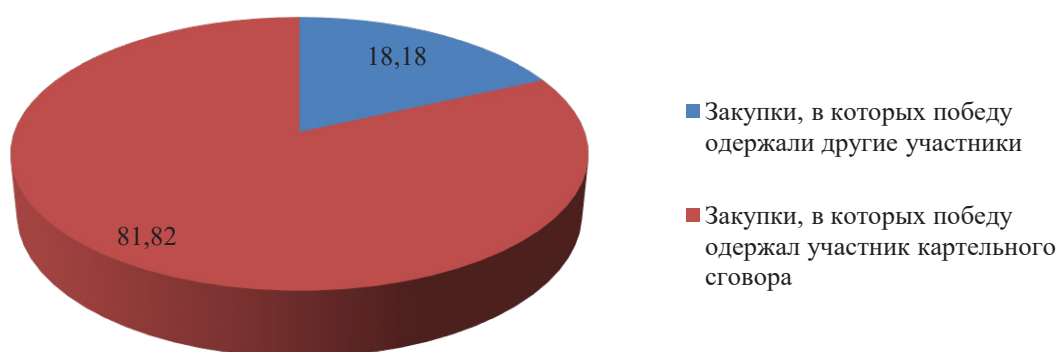
### Выборка из 33 закупок, %%



**Рисунок 1. Процентное соотношение «подозрительных» закупок и закупок с реальной конкуренцией из анализируемой выборки.**

Составлено авторами на основе анализа данных Единой информационной системы в сфере закупок // <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

### Выборка из 33 закупок, %



**Рисунок 2. Процентное соотношение закупок, в которых Участник А или Участник Б стали победителями, к общему количеству закупок из анализируемой выборки.**

Составлено авторами на основе анализа данных Единой информационной системы в сфере закупок // <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

Таблица 1. Закупки из выборки, где процент падения ценового предложения победителя закупки составил от 0,5% до 1,5%.

№ п/п	НМЦК, в тыс. руб.	Участники закупки	% снижения	Примечание
1	1 664	УЧАСТНИК А	1,5	Победитель
		УЧАСТНИК Б	1,0	
		УЧАСТНИК В	0,5	
2	2 789	УЧАСТНИК Б	1,0	Победитель
		УЧАСТНИК А	0,5	
3	1 909	УЧАСТНИК Б	1,0	Победитель
		УЧАСТНИК А	0,5	
4	1 231	УЧАСТНИК Б	1,0	Победитель
		УЧАСТНИК А	0,5	
5	3 645	УЧАСТНИК Б	1,0	Победитель
		УЧАСТНИК А	0,5	
6	1 197	УЧАСТНИК А	0,5	Второй участник не сделал ценового предложения
7	2 145	УЧАСТНИК Б	0,5	Победитель
		УЧАСТНИК Г	0,5	
		УЧАСТНИК А	0,5	
8	1 093	УЧАСТНИК А	1,0	Победитель
		УЧАСТНИК Д	0,5	

Составлено авторами на основе анализа данных Единой информационной системы в сфере закупок // <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

Таким образом, с одной стороны, можно было бы сделать вывод о том, что рассматриваемый региональный сектор фармацевтического рынка по некоторымкупаемым лекарственным средствам не характеризовался достаточным уровнем конкуренции, а предлагаемые заказчиками значения начальных максимальных цен контрактов были довольно низки, следовательно, закупки из Таблицы 1 были нерентабельными для большинства хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в рамках рассматриваемого рынка. Однако, с другой стороны, комплексный анализ всех 33 закупок показал, что в ряде закупочных процедур наблюдалась реальная конкурентная борьба и, в некоторых случаях, достаточно серьезное падение от начальной цены (см. таблицу 2). Поэтому, на наш взгляд, наличие картельного сговора в рассматриваемом примере, весьма вероятно.

В закупочных процедурах, где существовали признаки реальной конкурентной среды (что видно из таблицы 2 по проценту падения победителя и количеству участников), Участник А или Участник Б стали победителями лишь в 5 из 11 случаев (т.е. в 45,45% случаев против 81,82%, показываемых в закупках, где отсутствовали признаки конкурентной борьбы).

Вышеуказанный пример картеля на торгах может помочь выявить типовые виды картелей на торгах, возникающие при проведении государственных и муниципальных закупок. Сговор на торгах чаще всего представляет собой соглашение между участниками-конкурентами об условиях участия на торгах, хотя нередко соглашение заключается между заказчиком и одним или несколькими из участников [5]. При этом, монополия власть картелей может быть как частичной (включать некоторых субъектов рынка), так и абсолютной (включать все субъекты, действующие на рынке одного и того же товара). Кроме того, их монополизм может носить как краткий, так и долгосрочный характер. Помимо этого, он может являться относительным (сосуществовать рядом с другими картелями или иными хозяйствующими субъектами) [10].

Также, вероятные сговоры могут быть организованы между участником закупки и заказчиком [21], а также могут включать несколько конкурентов — участников закупок и должностных лиц, представителей заказчика. Зачастую в хозяйственной практике встречается так называемые молчаливые сговоры, хотя в анализируемом примере данный вид сговора присутствует в абсолютно не явном виде, например в ситуа-

Таблица 2. Закупки из выборки, где процент падения предложения победителя составил от 9,5% до 70,5%

№ п/п	НМЦК, в тыс. руб.	Участники закупки	% снижения	Примечание
1	1 404	УЧАСТНИК А	36,8	Победитель
		УЧАСТНИК Е	36,3	
2	5 556	УЧАСТНИК Ж	32,7	Победитель
		УЧАСТНИК А	32,2	
		УЧАСТНИК З	31,2	
		УЧАСТНИК И	28,0	
		УЧАСТНИК К	23,0	
		УЧАСТНИК Л	20,0	
		УЧАСТНИК М	9,5	
		УЧАСТНИК Н	1,5	
3	1 423	УЧАСТНИК А	70,5	Победитель
		УЧАСТНИК Н	70,0	
		УЧАСТНИК О	67,0	
		УЧАСТНИК К	64,0	
		УЧАСТНИК П	12,0	
4	1 430	УЧАСТНИК Н	60,5	Победитель
		УЧАСТНИК Р	60,0	
		УЧАСТНИК А	49,0	
5	1 428	УЧАСТНИК Е	33,0	Победитель
		УЧАСТНИК А	32,5	
6	1 890	УЧАСТНИК С	58,0	Победитель
		УЧАСТНИК Т	57,5	
		УЧАСТНИК У	54,5	
		УЧАСТНИК Ц	33,5	
		УЧАСТНИК А	21,5	
		УЧАСТНИК Ч	12,5	
		УЧАСТНИК Щ	8,5	
		УЧАСТНИК Ш	0,5	
УЧАСТНИК Б	26,5	Победитель		
7	2 499	УЧАСТНИК К	26,0	
		УЧАСТНИК А	24,5	
		УЧАСТНИК Н	60,5	Победитель
8	1 430	УЧАСТНИК Р	60,0	
		УЧАСТНИК А	49,0	
		УЧАСТНИК Ф	9,5	Победитель
9	1 377	УЧАСТНИК А	9,0	
		УЧАСТНИК А	16,5	Победитель
10	1 805	УЧАСТНИК Л	16,0	
		УЧАСТНИК Х	15,5	
11	1 603	УЧАСТНИК Б	15,0	Победитель
		УЧАСТНИК Я		

Составлено авторами на основе анализа данных Единой информационной системы в сфере закупок // <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

ции, когда на торги зашло два участника, но ценовое предложение подал только один участник [7] (см. таблицу 1).

На основе сказанного выше, типовые виды картелей на торгах, возникающие при проведении госзакупок, можно представить на рисунке 3.

Деятельность картелей на торгах приводит к искажению сути идеи справедливой конкуренции в ходе проведения государственных закупок, незаконному обогащению участников заведомо неконкурентных схем, подразумевающих сговор на торгах [19], социальной напряженности, стагнации некоторых отраслей экономики, снижению уровня удовлетворенности потребителей, т.е. в целом картельные сговоры могут являться одной из существенных угроз экономической безопасности государства. Картели начали меняться качественно, т.к. их работа во многом перешла в цифровую среду и происходит уверенная минимизация роли человеческого фактора. Все это в значительной мере сужает спектр инструментов для раскрытия подобных явлений в сфере госзакупок. Поэтому, к сожалению, «нормой» стали десятки и сотни за-

купочных процедур, осуществляемых в рамках одного стовора их участников [4]. На этом фоне требуется усиление мер по борьбе с картельными проявлениями в сфере госзакупок [8].

Таким образом, чтобы снизить количество проявлений недобросовестной конкурентной борьбы на торгах следует использовать последние достижения в направлении развития информационно-коммуникационных технологий. Такое опасное социально-экономическое явление, как картели на торгах, в силу закрытости и сокрытия информации о нем довольно сложно распознать. Тем не менее, с одной стороны, для этих целей необходима консолидация всех участников национальной контрактной системы в направлении освобождения российской экономики от подобных явлений, а с другой — применение соответствующих методик анализа многочисленных взаимозависимых фактов, соответствующего программного обеспечения и изучение больших массивов информации, которая к тому же, не всегда имеется в свободном доступе.

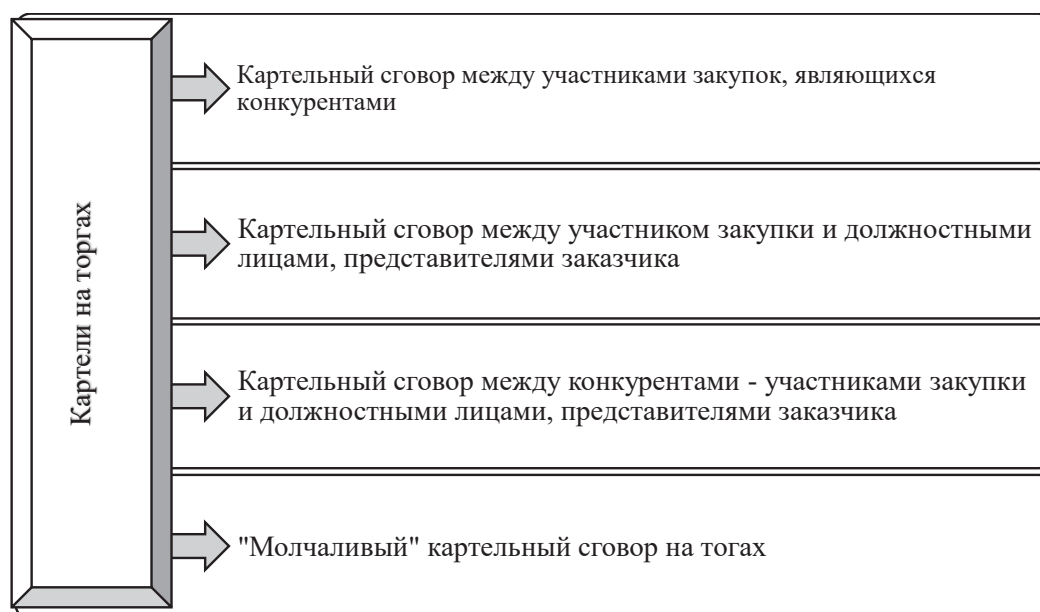


Рисунок 3. Типовые виды картелей на торгах, возникающие при размещении государственных и муниципальных закупок [7, 9, 19, 21, 23].

**Библиографический список**

1. Белокрылов К.А., Цыганков С.С., Наливайко С.В., Коваленко Н.Е. Эффекты защиты интересов субъектов контрактной системы в сфере бюджетных закупок: кейс Ростовской области // Вопросы регулирования экономики. — 2019. — Т. 10. — № 4. — С. 184–195.
2. Бубенцова Л.Н., Гладких Т.А. Картельные соглашения. Антимонопольный контроль: цели, особенности, перспективы // ББК 95.43 А 437. — 2018. — С. 278–281.
3. В 2019 году снизилось количество нарушений антимонопольного законодательства // Официальный сайт ФАС РФ. — URL: <https://fas.gov.ru/news/29731> (дата обращения: 07.12.2020).
4. Дикая А.С. Картели и их влияние на экономическую безопасность страны // Молодой ученый. — 2018. — № 23 (209). — С. 75–78.
5. Дорофеева Е.А. Государственная политика Российской Федерации по борьбе с картелями на торгах // Modern Science. — 2020. — № 7–2. — С. 104–109.
6. Единая информационная система в сфере закупок // <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 22.12.2020).
7. Зайцева Т.В., Кухтин А.В. Картели и сговор: эмпирические доказательства // Прорывные научные исследования как двигатель науки. — 2017. — С. 75–80.
8. Калашников В.А., Кузнецова К.С. Стратегия социально-экономического развития общества: управленческие, правовые, хозяйственные аспекты // Курск: Университетская книга, 2019. — С. 244–248.
9. Лапина С.Б. Картелизация торгов при проведении госзакупок как один из факторов теневизации экономических процессов в России: сущность и меры противодействия // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3. С. 264–271.
10. Лисицын-Светланов А.Г. и др. Картелизация российской экономики: основные причины, последствия и пути их устранения // Вестник Российской академии наук. — 2020. — Т. 90. — № 10. — С. 903–913.
11. Митрофанова О.Н. Признаки картельных соглашений в государственных закупках // Актуальные вопросы развития конкурентной политики, совершенствования правоприменительной практики пресечения недобросовестной конкуренции и ненадлежащей рекламы. — 2019. — С. 137–140.
12. Молчанова Г.О., Рей А.И., Шагаров Д.Ю., Андропова Е.С. Обнаружение сговора на государственных закупках в России // <https://ssrn.com/abstract=3634005> (дата обращения: 22.12.2020).
13. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.04.2018 по делу А40–35064/17–93–311 // <https://kad.arbitr.ru/Card/e3080653-68e2-498e-8d2f-69d8f31a3895> (дата обращения 11.11.2020).
14. Постановление девятого арбитражного апелляционного суда от 15.12.2017 по делу А40–35064/17–93–311 // <https://kad.arbitr.ru/Card/e3080653-68e2-498e-8d2f-69d8f31a3895> (дата обращения 11.11.2020).
15. Пронина Е.О., Сюпова М.С. Картельные соглашения: теория и практика // Ученые заметки ТОГУ. — 2018. — Т. 9. — № 1. — С. 196–201.
16. Пыхтеева И.В. и др. Проблемы антимонопольного регулирования в российской экономике и возможности их решения // Научные достижения и открытия 2020. — 2020. — С. 89–93.
17. Решение Арбитражного суда города Москвы от 21.08.2017 по делу А40–35064/17–93–311 // <https://kad.arbitr.ru/Card/e3080653-68e2-498e-8d2f-69d8f31a3895> (дата обращения 11.11.2020).
18. Ромащенко Ф.Н. Виды ответственности за картели // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 11.11.2020).
19. Руководство по антикартельному регулированию в сфере государственных закупок. Под ред. И.Ю. Артемьева, А.Г. Лисицына-Светланова; Научный совет РАН по проблемам защиты конкуренции, ФАС. — М.: Фиалиал Учебно-методического центра ФАС России, — 2018, — 128с.
20. ФАС в СМИ: уровень взаимодействия ФАС и ОНФ значительно вырос // Официальный сайт ФАС РФ. — URL: <https://fas.gov.ru/publications/18133> (дата обращения: 07.10.2020).
21. Франкевич О.П. Сговоры на торгах как форма монополистической деятельности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. — 2017. — № 1. — С. 16–19, стр. 17.
22. Цыганков С.С. Эволюция электронных государственных закупок в России // Финансы, денежное обращение и кредит. Серия: Экономика и Право. — № 8–2018. — С. 85–89.
23. Ярилова О.Е., Феофилова Т.Ю. Методы распознавания картельного сговора в сфере госзакупок с помощью цифровых доказательств // Актуальные проблемы формирования эффективной системы ПОД/ФТ. — 2019. — С. 289–293.