

УДК: 336.1; 351

JEL: I18; H57

ИДЕНТИФИКАЦИЯ СГОВОРА В АНГЛИЙСКОМ АУКЦИОНЕ С НЕЗНАЧИТЕЛЬНЫМ СНИЖЕНИЕМ ЦЕНЫ: КЕЙС ЗАКУПОК МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

А. Е. Иванов, А. А. Голубева, Е. В. Гиленко, О. Н. Беженарь

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Иванов А. Е., Голубева А. А., Гиленко Е. В., Беженарь О. Н. 2021. Идентификация сговора в английском аукционе с незначительным снижением цены: кейс закупок медицинских учреждений Санкт-Петербурга. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент* 20 (4): 581–617. <http://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2021.405>

В Российской Федерации острота проблемы горизонтальной координации (сговора) поставщиков на торгах обусловлена тем, что начиная с 2006 г. законодательство в сфере государственных закупок в существенно большей степени, чем это принято в международной практике, направлено на ограничение дискреционных полномочий заказчика. В первую очередь это реализуется путем выбора в качестве основного метода государственных закупок английского аукциона, наименее подходящего для противодействия сговору. В качестве эмпирической базы исследования используется информация о закупочной деятельности медицинских учреждений Санкт-Петербурга за 2014–2020 гг. Особенность таких закупок заключается в том, что практически все они должны проводиться исключительно путем аукциона. Собранные данные о результатах 91 999 аукционов медицинских учреждений Санкт-Петербурга за рассматриваемый период показали, что почти половина из них закончилась незначительным, не превосходящим 1,5%, снижением цены, с которой начинались торги. В статье идентифицируются направления политики и положения нормативно-правового регулирования государственных закупок в целом и закупок в сфере здравоохранения в частности, повышающие стимулы к сговору, и обосновываются предложения по их изменению. Для аукционов с незначительным снижением цены в работе сформулированы достаточные условия сговора, которые позволяют установить факт горизонтальной координации на основании информации о поведении поставщиков в ходе аукционной процедуры. В исследовании показано, что идентификация выполнения этих условий по результатам проведенных закупок может существенным образом облегчить деятельность Федеральной антимонопольной службы по выявлению закупок, вызывающих подозрения с точки зрения наличия сговора поставщиков.

Исследование выполнено при поддержке гранта Санкт-Петербургского государственного университета (проект № 60419987).

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2021

Ключевые слова: государственные закупки, английский аукцион, сговор поставщиков, медицинские учреждения.

ВВЕДЕНИЕ

Проблема горизонтальной координации (сговора) участников рынка рассматривается исследователями, как правило, в рамках моделей конкурентного поведения на олигополистическом рынке, когда число таких участников относительно мало. Участники сговора образуют так называемый картель, в рамках которого согласуют свои решения в сфере ценообразования, определения объемов производства (продаж), раздела сферы влияния и т. д. Фактически члены картеля имитируют поведение одной доминирующей компании, чтобы увеличить ожидаемую прибыль [Stigler, 1964].

Возникновение сговора в государственных закупках обусловлено действием стимулов, аналогичных тем, которые управляют формированием картеля на олигополистических рынках, но в силу специфики такого рода закупок направлено на ограничение ценовой конкуренции. Кроме того, эффективность картеля в данном случае увеличивается, поскольку государственный заказчик в большинстве случаев действует в соответствии с формализованными правилами, которые, с одной стороны, ограничивают его возможности в разработке дизайна закупочных процедур, а с другой — обязывают обеспечить прозрачность соответствующего процесса, что позволяет картелю выявлять и наказывать его участников, нарушающих достигнутые соглашения.

Распространенность сговора на торгах привела к появлению в экономической литературе конца XX — начала XXI в. значительного количества теоретических и эмпирических работ, посвященных его анализу. По мнению многих исследователей, именно коррупция и сговор представляют собой основные проблемы закупочных процедур [Blume, Heidhues, 2006; Menezes, Monteiro, 2006; Bolotova, Connor, Miller, 2008] и не имеют отраслевых и государственных границ [Che, Condorelli, Kim, 2018].

В частности, около 30% антимонопольных дел, открытых Министерством юстиции США начиная с 1994 г., касались сговора на торгах в таких отраслях, как строительство, продажа антиквариата, военные поставки, коммунальные услуги и т. д. [Agranov, Yagiv, 2018]. В академической литературе исследовано и описано большое число кейсов сговора при применении различных типов закупочных процедур в развитых и развивающихся странах в таких сферах, как металлургия, строительство, фармацевтика, консультационные услуги, закупки молока для школьного питания и т. д. [Бальсевич и др., 2012; Lanzillotti, 1996; Porter, Zona, 1999; Pesendorfer, 2000; Albano et al., 2006; Ishii, 2009].

В Российской Федерации острота проблемы сговора обусловлена тем, что в силу относительно высокого уровня коррупции законодательство в сфере государственных закупок начиная с 2006 г. в существенно большей степени, чем

это принято в международной практике, направлено на ограничение дискреционных полномочий заказчика. Реализовано это прежде всего посредством выбора в качестве основного метода государственных закупок английского аукциона [McAfee, McMillan, 1987, p. 702], наименее подходящего для противодействия сговору [Kovacic et al., 2006, p. 388].

В статье проблема идентификации сговора поставщиков рассматривается применительно к закупкам государственных медицинских учреждений¹ и в качестве эмпирической базы исследования используется информация о прокьюременте (закупочной деятельности) медицинских учреждений Санкт-Петербурга (больниц и поликлиник) за 2014–2020 гг. Особенность медицинских закупок связана с тем, что все они за исключением обеспечения немедицинских поддерживающих видов деятельности организации (охрана, питание, связь и т. д.) должны осуществляться путем проведения аукциона. Собранные данные о результатах аукционов медицинских учреждений Санкт-Петербурга за указанный период показали, что почти половина из них завершилась незначительным, не превосходящим 1,5%, снижением цены, с которой начинались торги.

Меры по противодействию сговору можно разделить на две группы. В первую из них входят проактивные (или *ex ante*) меры, связанные с разработкой дизайна закупочной процедуры, затрудняющего координацию поставщиков и снижающего выгоды от нее. Во вторую — реактивные (или *ex post*) меры, использующие информацию о протекании и результатах закупочной процедуры для установления факта сговора и наказания его участников. И те и другие меры увеличивают вероятность раскрытия сговора и тем самым снижают стимулы к недобросовестному поведению.

Применительно к сфере здравоохранения в исследовании идентифицируются положения политики и нормативно-правового регулирования государственных закупок, повышающие стимулы к образованию картеля, и формируются рекомендации по их изменению. По результатам анализа авторы предлагают изменить политику регулирования государственных закупок, направленную в первую очередь на ограничение распорядительных полномочий заказчика [Berezinets, Ivanov, 2019].

С одной стороны, представляется необходимым их расширение в части разработки дизайна закупочной процедуры, которая, по мнению ряда авторов, должна начинаться с рассмотрения потенциального сговора поставщиков [Klemperer, 2002; Kovacic et al., 2006] (*ex ante* противодействие сговору). Исследователи сходятся во мнении, что в случае возникновения обоснованных подозрений о возможности сговора поставщиков целесообразно использовать аукционы первой

¹ В рамках статьи под медицинским учреждением понимается государственное медицинское учреждение. Как правило, частные медицинские организации действуют в рамках других организационно-правовых форм: общество с ограниченной ответственностью, автономное некоммерческое партнерство и т. д. Тем не менее частные медицинские учреждения также существуют (например, в системе РЖД).

цены (голландский аукцион и запрос котировок) или конкурсные процедуры, а не английский аукцион, являющийся аукционом второй цены. Выводы, сделанные в статье о необходимых изменениях законодательного регулирования, способных обеспечить применение этих рекомендаций, особенно актуальны для сферы закупок медицинских учреждений, которые осуществляются практически исключительно путем проведения английского аукциона.

С другой стороны, предлагается предоставить заказчику возможность отменить процедуру, если поведение поставщиков в ходе аукциона дает основания предположить наличие сговора между ними. Основное содержание и новизна работы связаны с исследованием аукционов, завершившихся незначительным, не превосходящим 1,5%, снижением начальной цены, и использованием информации о поведении поставщиков в ходе процедуры для установления факта их горизонтальной координации. Для аукционов со снижением цены на 0, 0,5, 1 и 1,5% установлены достаточные условия, при выполнении которых сговор может считаться доказанным, и указаны способы их практического применения для идентификации сговора. В статье показано, что идентификация выполнения этих условий по результатам проведенных закупок (*ex post* противодействию сговору) может существенным образом облегчить деятельность Федеральной антимонопольной службы (ФАС) по выявлению закупок, подозрительных с точки зрения наличия сговора поставщиков. Таким образом, цель написания статьи — разработать предложения по *ex ante* и *ex post* противодействию сговору поставщиков.

В июле 2021 г. был принят Федеральный закон № 360-ФЗ², в соответствии с которым в законодательство о государственных закупках Российской Федерации внесены многочисленные изменения. Следует отметить, что в контексте противодействия сговору практически все отмеченные в статье недостатки законодательства остались в силе. Соответственно, предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования противодействию сговору остаются актуальными и в условиях действия новой редакции ФЗ-44, большинство положений которой вступает в силу 1 января 2022 г.

Статья имеет следующую структуру. В первом разделе рассматривается влияние нормативно-правового регулирования государственных закупок в Российской Федерации на привлекательность и особенности горизонтальной координации поставщиков. Во втором — представлен дескриптивный статистический анализ данных о закупках медицинских учреждений Санкт-Петербурга в период 2014–2020 гг. В третьем разделе сформулированы достаточные условия сговора в аукционах с незначительным снижением цены и приведены практические рекомендации по их использованию для установления факта сговора поставщиков. В четвертом — представлены полученные по результатам исследования предложения по *ex ante* и *ex post* противодействию сговору поставщиков.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ.

КАРТЕЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В УСЛОВИЯХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сговор поставщиков в условиях применения аукционных процедур размещения заказа. Формирование системы управления государственными закупками проходило в РФ в условиях относительно высокого уровня коррупции и становления системы оценки регулирующего воздействия [Berezinets, Ivanov, 2019, p. 712]. Поскольку принципал³ последовательно стремится повысить прозрачность системы государственных закупок, постольку многочисленные случаи коррупции отражались и отражаются в средствах массовой информации, что заставляет принципала прибегать к инструментам жесткого регулирования системы закупок. В этих условиях в РФ сформировалась политика регулирования сферы государственных закупок, направленная на ограничение дискреционных полномочий заказчиков, предотвращение их рентоориентированного поведения и укрепление институтов, или, иными словами, на предотвращение трех необходимых условий коррупционного поведения [Aidt, 2003, p. F633].

Основные положения такого рода политики были законодательно оформлены статьями Федерального закона РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ-94) и сохранены в сменившем его Федеральном законе РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ-44). Начиная с ФЗ-94 в качестве основного метода размещения заказа в России используется аукцион, который, по мнению принципала, в наибольшей степени ограничивает распорядительные полномочия заказчика.

В научной литературе выделяется четыре базовых типа аукциона [McAfee, McMillan, 1987, p. 702]:

- ♦ *английский аукцион* — аукцион, в ходе которого цена последовательно уменьшается в соответствии с заявками поставщиков до тех пор, пока предложения о снижении цены не перестанут поступать;
- ♦ *голландский аукцион* — аукцион, в ходе которого цена, изначально равная нулю, увеличивается до тех пор, пока один из поставщиков не остановит увеличение цены, согласившись поставить товар по ее достигнутому значению (рис. 1);
- ♦ *запрос котировок* — аукцион, в котором каждый поставщик представляет ценовую заявку, а контракт присуждается участнику, представившему заявку с наименьшей ценой, и цена контракта совпадает с ценой, предложенной победителем;

³ Под принципалом в статье понимаются законодательные органы и органы, осуществляющие регулирование (в настоящее время — Минфин РФ) и контроль (ФАС) в сфере государственных закупок.

- ♦ аукцион Викри⁴ — аукцион, в котором каждый поставщик представляет ценовую заявку, контракт присуждается участнику, представившему заявку с наименьшей ценой, а цена контракта совпадает с наименьшей из цен, представленных проигравшими участниками аукциона.



Рис. 1. Голландский аукцион в ФРГ, 1950-е гг.

И с т о ч н и к: https://360wiki.ru/wiki/Dutch_auction (дата обращения: 12.05.2021).

Российское законодательство из четырех описанных типов аукционов предусматривает использование английского аукциона⁵, а также запроса котировок для закупок малого объема.

Рассмотрим влияние выбора типа аукциона на привлекательность горизонтальной координации для участников закупочной процедуры. Предположим, что участниками аукциона является N поставщиков, заключивших картельное соглашение, и их экономические издержки c_i ($i = 1, 2, \dots, N$) по выполнению контракта упорядочены следующим образом:

$$c_1 \leq c_2 \leq \dots \leq c_N \leq P_0,$$

где P_0 — начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК), которая указывается заказчиком в приглашении к торгам, и, согласно картельному соглашению, победить должен поставщик номер 1.

В рамках государственных закупок, где объект и условия поставки, как правило, детально специфицированы, основной целью сговора является максимизация так называемого излишка картеля D , под которым будем понимать величину

$$D = P_f - c_1 - C_K,$$

где P_f — цена контракта, определяемая по результатам аукциона, C_K — издержки по координации действий участников картельного соглашения.

⁴ Английский аукцион и аукцион Викри называют аукционами второй цены, поскольку при их применении, например, в случае двух поставщиков, готовых торговаться соответственно до 60 и 80 денежных единиц, контракт будет размещен по цене 80 денежных единиц.

⁵ Начиная с 2011 г. в РФ аукционы проводятся исключительно в электронной форме.

Для достижения своей цели картель должен решить три основные проблемы:

1) в целях максимизации излишка картеля заменить реальную конкуренцию между участниками торгов ее имитацией путем манипулирования заявками (представлением фиктивных заявок (phony bids)) или полностью устранить конкуренцию между его участниками, заключив *соглашение* о разделе рынка [Albano et al., 2006, p. 348];

2) разработать механизм распределения излишка между членами картеля, определив долю α_i каждого из них в общем излишке:

$$\Delta_i = \alpha_i \Delta, \sum_{i=1}^N \alpha_i = 1, 0 < \alpha_i < \alpha_1, i = 2, 3, \dots, N;$$

3) предусмотреть инструменты, которые позволят выявлять отклонения в поведении участников сговора от принятой стратегии и наказывать за эти отклонения [Stigler, 1964].

С точки зрения достижения третьей цели английский аукцион наиболее благоприятно влияет на устойчивость картеля: при его проведении нарушение картельного соглашения (представление заявки с ценой ниже предварительно оговоренной) может быть пресечено предварительно согласованным победителем аукциона [Marshall, Marx, 2007]. В то же время в ходе голландского аукциона предложение нарушителя картельного соглашения завершает аукцион и делает последнего его победителем. Что касается «конвертных» процедур⁶, запроса котировок и аукциона Викри, в которых участники торгов делают единственную заявку, то в условиях их применения наличие предварительной договоренности обеспечивает потенциальному нарушителю картельного соглашения информацию о ценовом предложении, которое следует представить, чтобы получить контракт, и, соответственно, усиливает стимулы к нарушению договоренности.

В свою очередь, согласно российской практике, при заключении участником картеля соглашения о разделе рынка и, соответственно, подаче на английский аукцион единственной заявки аукцион не проводится, контракт заключается с представившим ее поставщиком по НМЦК P_0 и картельный излишек составляет

$$D = P_0 - c_1 - C_K^A,$$

где C_K^A — издержки координации в условиях применения английского аукциона.

Выбор английского аукциона в качестве основного метода закупок, а тем более передача контракта его единственному участнику, не соответствует международному опыту, который в сфере государственных закупок отражен в первую очередь в «Типовом законе о закупках товаров, строительных работ и услуг» (*Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*; далее — Типовой закон), разработанном Комиссией ООН по праву международной торговли (UNCITRAL) в 1994 г.

⁶ Термин «конвертная процедура» условен: в настоящее время все торги в РФ проводятся в электронной форме.

В случае применения аукциона Типовой закон в целях обеспечения в нем эффективной конкуренции требует, чтобы в приглашении к аукциону было указано минимальное количество поставщиков, которые должны подать заявку для его проведения (ст. 53-й) (*ex ante* противодействие сговору). Кроме того, в целях наилучшего достижения общественных интересов заказчик может отменить результат проведенных торгов, например, при слабой конкуренции или наличии сговора [Guide, 2014, p. 105] (*ex post* противодействие). Таким образом, при разработке дизайна закупки в условиях доступности информации о вероятном сговоре поставщиков международная практика рекомендует заказчику предпочесть английскому аукциону другие типы аукционов [Kovacic et al., 2006, p. 388; Marshall, Marx, 2007].

Согласно ст. 24-4 ФЗ-44 (с 1 января 2022 г. — ст. 24-5) под аукционом понимается способ определения поставщика, при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта. Следовательно, в российской практике аукцион проводится по единственному — ценовому — критерию, что также не согласуется с международной практикой, в соответствии с которой при определении победителя аукциона закупающая организация должна использовать количественные критерии, выраженные в денежных единицах (Типовой закон, ст. 31).

До 1 января 2022 г. дословный перевод этого положения содержался в ст. 59-2 ФЗ-44: «Критерии определения победителя такого аукциона...», что прямо противоречило ст. 24-4, закрепляющей цену как единственный аукционный критерий. В редакции ФЗ-44, которая вступит в силу с 2022 г., аналог ст. 59-2 отсутствует.

Поскольку в английском аукционе члены картеля должны согласовать только свои ценовые заявки, издержки координации C_K^A аукционной процедуры меньше соответствующих издержек различных конкурсных процедур и даже запроса котировок, так как в последнем стимулы к нарушению картельного соглашения выше. Отсюда, в частности, следует, что картельный излишек в случае представления на аукцион единственной заявки или непредставления заявок о снижении цены в ходе аукциона (что, как показано далее, возможно в российской практике) составит $D = P_0 - c_1 - C_K^A$ и будет наибольшим среди всех процедур размещения заказа:

$$P_0 - c_1 - C_K^A \geq P_f - c_1 - C_K.$$

Инструментом обеспечения доминирующей роли аукциона среди различных методов закупок является Распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» (далее — Перечень). Начиная с 2022 г. обязательность проведения аукциона при закупках объектов, включенных в Перечень, сохраняется неизменной (ст. 24-6 ФЗ-44).

Распоряжение № 471-р влияет на закупки медицинских учреждений существенно сильнее, чем на закупки заказчиков других отраслей. Рассмотрим закупки медицинских учреждений, которые могут быть структурированы следующим образом (табл. 1).

Таблица 1. Структура закупок медицинских учреждений

№	Укрупненный предмет закупки
1	Препараты лекарственные
2	Материалы, применяемые в медицинских целях
3	Медицинские инструменты и оборудование
4	Прочие расходные материалы
5	Прочее (ремонт, охрана, питание и т. д.)

Закупки, относящиеся к типам 1–4, т. е. практически все закупки медицинских учреждений, в соответствии с Распоряжением № 471-р включены в Перечень и должны осуществляться путем проведения английского аукциона, который, как отмечалось, создает наиболее благоприятные условия для картельных соглашений. Таким образом, разработка методов противодействия сговору является наиболее актуальной для закупок в сфере здравоохранения.

Влияние политики протекционизма на привлекательность сговора в государственных закупках. Среди факторов, влияющих на привлекательность сговора в государственных закупках, большинство исследователей выделяют конкурентность закупок [Stigler, 1964; Ivaldi et al., 2003; Albano et al., 2006]. Действительно, наличие добросовестных поставщиков среди соискателей контракта осложняет достижение целей картельного соглашения, а при их отсутствии большее число участников сговора увеличивает издержки координации и сокращает возможные излишки. В рекомендациях по применению Типового закона отмечается, что пять участников — это минимальное разумное количество, позволяющее предотвратить сговор и возможность для заказчика заключить контракт с заранее выбранным поставщиком [Guide, 2014, p. 165]. Из этого следует, что протекционистская политика, направленная на ограничение числа участников закупок, поставляющих товар иностранного производства, — системный фактор, негативно влияющий на конкурентность закупок.

Можно выделить четыре способа поддержки поставщиков товаров, произведенных в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) (табл. 2).

Таблица 2. Основные инструменты протекционистской политики в сфере государственных закупок

№	Метод ограничения закупок товаров иностранного производства	Нормативно-правовой акт
1	Создание преференций для российских поставщиков	Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2016 г. № 925; Приказ Минфина России от 4 июня 2018 г. № 126н
2	Ограничение закупок товаров иностранного производства путем квотирования закупок у производителей из стран ЕАЭС	Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2013 и Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2014
3	Запрет доступа для иностранных поставщиков по принципу «третий лишний»: при наличии двух допущенных к торгам поставщиков из ЕАЭС	Постановление Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 102, Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1289, Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 832, Постановление Правительства РФ от 10 июля 2019 г. № 878 и Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 617
4	Безоговорочный запрет доступа для иностранных поставщиков	Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. № 1236, Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 1746 и Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 616

Составлено по: [Казанцев, 2021].

Рассмотрим влияние Приказа Минфина России от 4 июня 2018 г. № 126н на закупки медицинских учреждений. В соответствии с ним, в частности, при проведении аукциона контракт с победителем, предложившим поставку товаров, страной происхождения которых является иностранное государство (за исключением государств — членов ЕАЭС), заключается по цене, сниженной на:

- ♦ 15% от предложенной им при закупке лекарственных препаратов и материалов, применяемых в медицинских целях;

- ♦ 20% от предложенной им в случае закупки при реализации национальных проектов⁷ оборудования для облучения, электрического диагностического и терапевтического, применяемого в медицинских целях.

Таким образом, Распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р в совокупности с Приказом Минфина от 4 июня 2018 г. № 126н делают практически невозможным приобретение заказчиками высококачественной продукции иностранного производства (при наличии евразийских аналогов): для получения контракта ее поставщик должен снизить цену как минимум на 15% больше, чем поставщик евразийской продукции. С точки зрения стратегического планирования такого рода регулирование может быть диагностировано как благоприятная возможность (opportunity) для конкурирующих с государственными медицинскими учреждениями частных медицинских организаций.

В свою очередь, Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1289 требует от заказчика при закупке лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (ЖНВЛП), отклонять все заявки, содержащие предложения о поставке лекарственных препаратов, произведенных вне территории ЕАЭС, при условии, что участниками аукциона признаны два неаффилированных поставщика евразийской продукции. Аналогичные требования сформулированы в Постановлении Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 102 при закупке отдельных видов медицинских изделий.

В этом случае нормативно-правовые акты создают стимулы к образованию картельного соглашения поставщиков товаров из ЕАЭС, гарантирующего их от конкуренции с поставщиками продукции, произведенной за пределами ЕАЭС.

Влияние НМЦК на привлекательность сговора. В условиях добросовестной конкуренции, когда отсутствует горизонтальная координация поставщиков и вертикальная координация поставщика и заказчика, обусловленная их коррупционными или квазикоррупционными отношениями⁸, по итогам английского аукциона цена контракта должна быть равна экономическим издержкам c_2 поставщика, который последним прекращает участие в аукционе. Таким образом, установление НМЦК, способствующей повышению конкуренции на аукционе в условиях возможной специфичности активов отдельных поставщиков, должно привести к существенному снижению цены.

В свою очередь, стремление к уменьшению НМЦК P_0 снижает привлекательность сговора, поскольку картельный излишек ограничен величиной

⁷ В 2019 г. на реализацию национальных проектов было выделено около 1 трлн руб. (Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года. Минфин, с. 58. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/06/main/Svodnyy_analiticheskiy_otchet_2019.pdf (дата обращения: 19.05.2021).

⁸ Квазикоррупционное поведение — нарушение политики или отдельных положений неэффективного регулирования добросовестным агентом [Ivanov, 2016, p. 118].

$D = P_0 - c_1 - C_K^A$, однако одновременно уменьшает эффективность и результативность закупок в силу: снижения конкурентности торгов; увеличения риска отсутствия заявок на аукцион, что потребует дополнительных издержек на проведение новой процедуры; увеличения риска получения единственной заявки, что в условиях применения английского аукциона приведет к заключению контракта по НМЦК.

Примером нормативно-правового регулирования, направленного на снижение НМЦК, является Приказ Минздрава РФ от 26 октября 2017 г. № 871н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения» (в настоящее время заменен Приказом Минздрава РФ от 19 декабря 2019 г. № 1064н аналогичного названия и содержания). В соответствии с п. 8 Приказа № 1064н цена единицы лекарственного препарата, используемая при расчете НМЦК, определяется заказчиком как минимальное значение цены из минимальных цен, рассчитанных им по совокупности методов, традиционно применяемых при установлении НМЦК.

Описанный механизм регулирования, с одной стороны, практически полностью ликвидирует потенциальный картельный излишек и, соответственно, лишает поставщиков каких-либо стимулов к сговору, но, с другой стороны, в известной степени ликвидирует и сами торги по приобретению лекарственных препаратов. Так, по данным аудита Счетной палаты РФ, существует дефицит ряда лекарственных препаратов, который связан с ростом на 60% числа отмененных (вследствие отсутствия заявок) аукционов⁹. Представляется, что последствием реализации Приказов № 871н и 1064н должно стать образование рынка «лимонов» в сфере закупок лекарственных препаратов, на котором товары низкого качества продаются по низким ценам [Ivanov, 2012], и если пока этого не происходит, то исключительно в силу квазикоррупционных действий заказчиков [Ivanov, 2016]¹⁰.

Можно заключить, что механизм установления НМЦК при закупке лекарственных препаратов системно направлен на ограничение конкуренции и не может сочетаться с аукционной формой размещения заказа, которая призвана обеспечить снижение цены в процессе торгов за счет конкуренции их участников.

Таким образом, проведенный анализ нормативно-правового регулирования закупок в сфере здравоохранения позволяет сделать вывод о том, что оно не является оптимальным с точки зрения противодействия сговору поставщиков. Возникает вопрос об определении масштабов этой разновидности недобросо-

⁹ Отчет о работе направления аудита здравоохранения и спорта Счетной палаты Российской Федерации в 2020 году. URL: https://ach.gov.ru/upload/reports/2020_zdrav.pdf (дата обращения: 27.05.2021).

¹⁰ В данном случае коррупция маловероятна, поскольку отсутствует потенциал для коррупционного трансфера.

вестного поведения в практике закупок медицинских учреждений и разработке соответствующих методов противодействия.

ПРАКТИКА ЗАКУПОК МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА В 2014–2020 гг.

В качестве эмпирической базы исследования горизонтальной координации поставщиков были выбраны закупки медицинских учреждений Санкт-Петербурга за 2014–2020 гг., т. е. начиная с введения в действие ФЗ-44. С помощью Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) были собраны данные о прокьюременте 32 стационарных и 78 поликлинических учреждений городского подчинения. Базу данных составили 101 834 закупки. На рис. 2 представлено распределение использованных методов закупок.

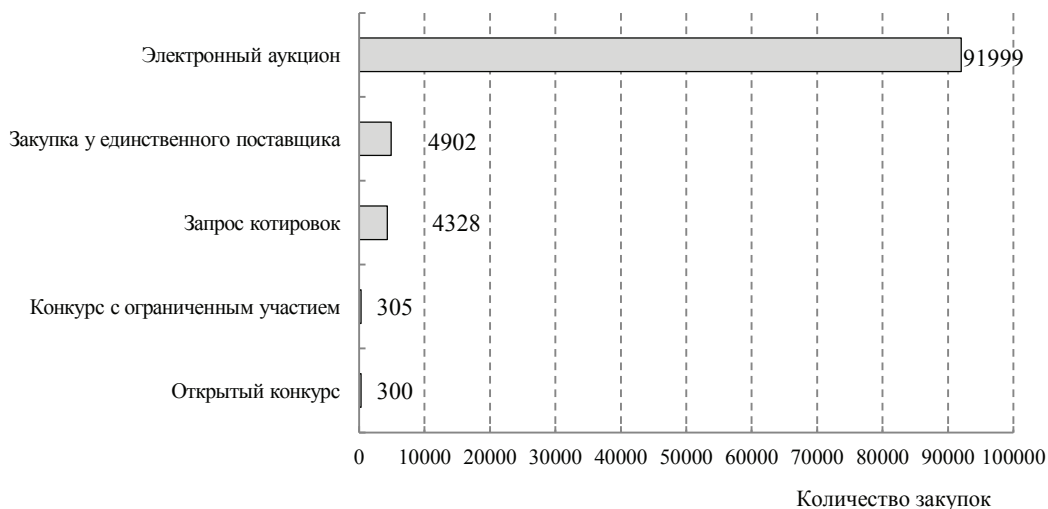


Рис. 2. Распределение методов закупок, использованных медицинскими учреждениями Санкт-Петербурга, 2014–2020 гг.

Р а с с ч и т а н о по: Единая информационная система в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 19.05.2021).

Как и ожидалось, закупки проводились преимущественно на аукционах; всего их было проведено 91 999. Поскольку сговор, коррупция, а также сговор и коррупция одновременно [Lambert-Mogiliansky, Sonin, 2006], как правило, направлены на ограничение конкуренции и сокращение снижения цены в процессе торгов, то для собранных данных о закупках был определен процент, на который НМЦК была снижена в процессе торгов (рис. 3).

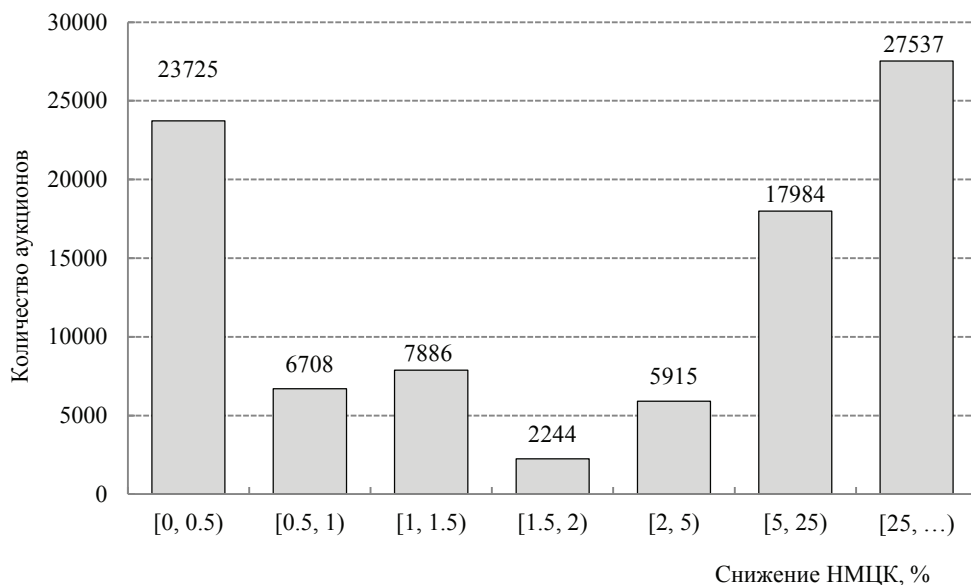


Рис. 3. Распределение аукционных закупок медицинских учреждений Санкт-Петербурга по размеру снижения начальной (максимальной) цены контракта, 2014–2020 гг.

Рассчитано по: Единая информационная система в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 19.05.2021).

Данные диаграммы показывают, что примерно в 44% закупок снижение цены не превосходило 1,5% НМЦК (далее термин НМЦК после знака процента, как правило, опускается), а в 42% аукционов — 1%. В силу формата проведения аукциона (шаг аукциона — от 0,5% до 5%) 1%-е снижение цены означает, что общее количество предложений о снижении цены в ходе проведения аукциона не превысило двух, а каждый из участников аукциона снизил цену только один раз, что косвенно свидетельствует об ограничении конкуренции на торгах в той или иной форме.

Функции по противодействию ограничению конкуренции в целом и выявлению случаев сговора в частности лежат на ФАС, поэтому возникает вопрос о том, какое количество из 91 999 закупок попало в поле зрения ФАС. Используя идентификационные номера закупок, было установлено, что в базе решений и правовых актов ФАС¹¹ (далее — база ФАС) фигурирует 329 закупок из вышеперечисленного списка.

Поскольку упоминание закупки в базе ФАС может быть обусловлено как фактом установления сговора, так и другими причинами, то из указанных 329 за-

¹¹ База решений и правовых актов. Федеральная антимонопольная служба. URL: https://br.fas.gov.ru/?divisions=6a480258-d8b3-4747-b585-b6e938c36c2f&type=1&order_by=reg_date&direction=desc (дата обращения: 20.04.2021).

купок были исключены 48 демпинговых¹², в которых сговор отсутствовал или потерпел неудачу. Из оставшихся 281 закупки 244, в которых снижение цены не превысило 1,5%, были квалифицированы авторами как закупки с горизонтальной координацией поставщиков, поскольку они присутствуют в базе ФАС и завершились с незначительным снижением цены. В свою очередь, группа экспертов¹³ рассмотрела 37 аукционов со снижением цены более 1,5% и менее 25% и большинством голосов пришла к выводу о том, что конкуренция была ограничена в силу сговора поставщиков в 15 торгах.

Таким образом, была получена база закупок с идентифицированным сговором из 259 аукционов (база аукционов с установленным сговором). Их распределение по снижению НМЦК представлено на рис. 4.

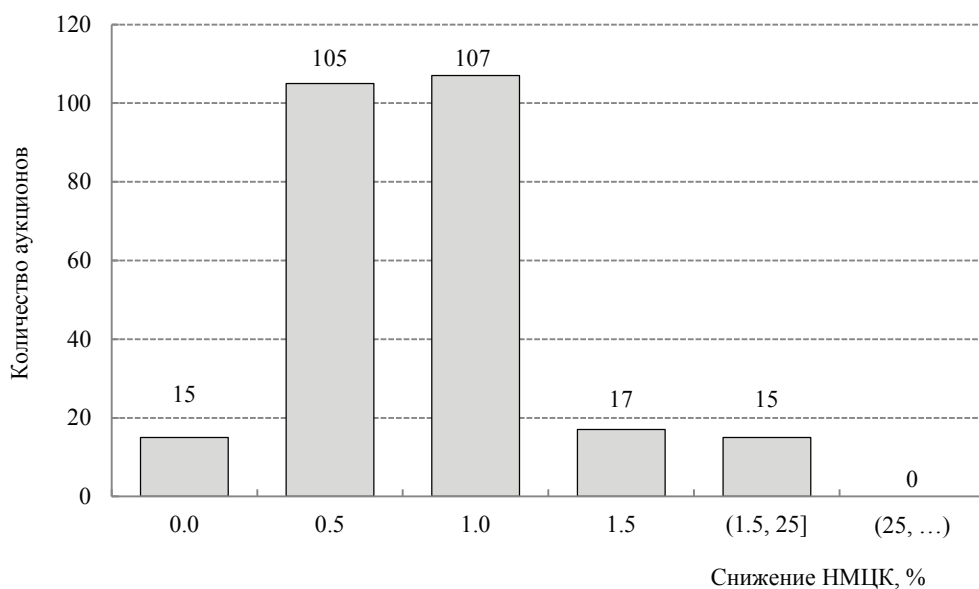


Рис. 4. Распределение закупок с идентифицированным сговором медицинских учреждений Санкт-Петербурга по размеру снижения начальной (максимальной) цены контракта, 2014–2020 гг.

Итак, в 94% закупок с горизонтальной координацией поставщиков сокращение НМЦК составило не более 1,5%. Далее рассмотрены аукционы с таким снижением цены с целью выяснить, при выполнении каких условий факт сговора в них может считаться установленным.

¹² В этих закупках снижение цены составило 25% и более (ст. 37 ФЗ-44 «Антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона»).

¹³ Группа экспертов состояла из пяти человек, трое из которых — руководители закупочной деятельности федеральных медицинских учреждений, а двое — представители компаний-поставщиков.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ СГОВОРА В АУКЦИОНАХ С НЕЗНАЧИТЕЛЬНЫМ СНИЖЕНИЕМ ЦЕНЫ

Аукцион в государственных закупках в Российской Федерации: алгоритм, обозначения, предположения. Если установление факта сговора поставщиков по информации о результатах проведения процедуры торгов в общем случае представляет собой достаточно сложную проблему, то в аукционах с незначительным снижением цены условия, при которых сговор может считаться доказанным, могут быть относительно легко определены.

Рассмотрим процедуру размещения заказа на неделимый товар путем проведения ценового английского аукциона. В РФ это предполагает взаимодействие заказчика, поставщиков и электронной торговой площадки (ЭТП)¹⁴.

Алгоритм проведения аукциона может быть представлен следующим образом¹⁵.

- ◆ Заказчик размещает в ЕИС приглашение к процедуре торгов, в котором указывает ЭТП, на которой будет проведен аукцион, НМЦК P_0 , сведения о закупаемом объекте и другую информацию.
- ◆ Поставщики направляют на ЭТП свои заявки, разделенные на две части. В первой части указывается информация о поставляемом объекте закупки, во второй — о поставщике.
- ◆ ЭТП направляет заказчику первые части заявок и в некоторых случаях — информацию о времени подачи на площадку заявок поставщиков.
- ◆ По результатам рассмотрения первых частей заявок заказчик составляет протокол их рассмотрения, в котором указывает число N поставщиков (участников аукциона), допущенных к торгам, их номера, присвоенные ЭТП, и при наличии заявок — информацию о времени их подачи. Затем он направляет протокол ЭТП для размещения в ЕИС (табл. 3).
- ◆ На ЭТП проводится процедура аукциона, в рамках которого цена устанавливается равной P_0 , а затем последовательно уменьшается в соответствии с заявками поставщиков, снижающих цену в пределах «шага аукциона», составляющего не менее 0,5% и не более 5% от НМЦК¹⁶. Аукцион заканчивается, если в течение 10 мин. после его начала или получения последней заявки не поступает предложений о снижении цены¹⁷.

¹⁴ В настоящее время для проведения закупок аккредитовано шесть федеральных ЭТП: АО «Сбербанк-АСТ», «Национальная электронная площадка», ООО «РТС-тендер», ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан», АО «Единая Электронная Торговая Площадка», Система электронных торгов АО «Российский аукционный дом».

¹⁵ Ряд мероприятий, связанных с проведением аукциона, информация о которых не является необходимой для обсуждения полученных в статье результатов, в приведенном алгоритме опущен.

¹⁶ Следует отметить, что законодатель разрешает снижение цены на величину, меньшую, чем «шаг аукциона» (ФЗ-44, ст. 68-8-9). Позитивное и негативное воздействие этого положения на практику государственных закупок рассмотрено далее.

¹⁷ С 1 января 2022 г. — в течение 4 мин. (ФЗ-44, ст. 49-3-5).

Таблица 3. Информация об участниках аукциона в протоколе рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе

Номер заявки	Дата/время регистрации заявки	Решение о допуске/отказе в допуске участника закупки
1	13.01.2017/17:46:58 (мск)	Допустить к участию в аукционе и признать участником аукциона
2	13.01.2017/18:15:14 (мск)	Допустить к участию в аукционе и признать участником аукциона
3	16.01.2017/09:37:09 (мск)	Допустить к участию в аукционе и признать участником аукциона

И с т о ч н и к: <https://zakupki.kontur.ru/0372200105016000304> (дата обращения: 19.05.2021).

По результатам процедуры ЭТП публикует протокол проведения аукциона, в котором указывает, в частности, максимальное предложение о снижении цены, сделанное каждым из его участников (пример протокола проведения аукциона приведен на рис. 5).

Протокол проведения электронного аукциона

Сведения об электронном аукционе

Номер закупки:	0372200107319000056 (редакция 1)
Наименование закупки:	Поставка тумб и шкафов для СПб ГБУЗ «Городская поликлиника № 43» в 2019 году
Организатор:	САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ "ГОРОДСКАЯ ПОЛИКЛИНИКА № 43" 204 168,32 руб.
Начальная (максимальная) цена контракта:	204 168,32 руб.
Текущее снижение начальной (максимальной) цены:	26,50%
Валюта:	Российский рубль
Место проведения аукциона:	http://www.rts-tender.ru
Дата и время начала аукциона:	09.09.2019 11:00 (по московскому времени)
Дата и время окончания аукциона:	09.09.2019 11:53 (по московскому времени)

Сведения о последних предложениях участников аукциона

Идентификационный номер заявки	Предложенная цена	Время подачи предложения	Вид аукциона
105776425	150 059,82 руб.	09.09.2019 11:33:57 (по московскому времени)	понижение
105778533	151 080,67 руб.	09.09.2019 11:33:56 (по московскому времени)	понижение
105799782	198 000,00 руб.	09.09.2019 11:00:12 (по московскому времени)	понижение
105797883	(нет)	(нет)	понижение
105798023	(нет)	(нет)	понижение
105799590	(нет)	(нет)	понижение

Победил участник 105776425.

Рис. 5. Пример протокола проведения аукциона на электронной торговой площадке «РТС-тендер»

И с т о ч н и к: <https://zakupki.kontur.ru/0372200107319000056> (дата обращения: 19.05.2021).

- ♦ ЭТП направляет вторые части заявок участников, сделавших предложение о снижении цены в ходе аукциона, заказчику.
- ♦ По результатам рассмотрения вторых частей заявок заказчик подводит итоги аукциона, составляет протокол, в котором указывает поставщиков, чьи заявки признаны соответствующими требованиям документации, и объявляет победителем аукциона того из них, кто сделал максимальное предложение о снижении цены. За цену контракта принимается ценовое предложение P_f победителя аукциона¹⁸.

Необходимо отметить, что для нахождения условий, при выполнении которых сговор может считаться установленным (достаточные условия сговора поставщиков), в статье используется информация о поведении поставщиков в процессе аукциона, содержащаяся в протоколе его проведения.

Предположим, что по результатам рассмотрения первых частей аукционных заявок к процедуре допущено $N > 1$ поставщиков. Рассмотрение случая $N = 1$, в котором сговор отсутствует либо реализуется в форме соглашения о разделе рынка [Albano et al., 2006, p. 348], остается за рамками настоящего исследования. В работе использованы следующие обозначения и приняты следующие предположения:

- ♦ PD — размер процентного снижения цены на аукционе (знак процента опускается):

$$PD = \frac{P_0 - P_f}{P_0} \times 100;$$

- ♦ c_i — экономические издержки поставщиков, допущенных к проведению аукциона, $c_i \leq P_0$, $i = 1, 2, \dots, N$;
- ♦ P_{fi} — цена, до достижения которой каждый из поставщиков готов участвовать в аукционе;
- ♦ PR_i — цена резервирования поставщика — максимальный размер процентного снижения НМЦК, который готов предложить i -й поставщик:

$$PR_i = \frac{P_0 - P_{fi}}{P_0} \times 100, \quad i = 1, 2, \dots, N;$$

- ♦ цены резервирования поставщиков пропорциональны 0,5: $PR_i = 0,5k$, $k \in [1, 50]$, т. е. предполагается, что поставщики не прибегают к демпингу: $PR_i \leq 25$;
- ♦ предполагается, что все поставщики нейтральны к риску;
- ♦ если поставщики не участвуют в сговоре (добросовестные поставщики), то они не располагают информацией о ценах резервирования конкурентов и принимают участие в аукционе до достижения своей цены резервирования;

¹⁸ Российское законодательство (ФЗ-44, ст. 95) позволяет по результатам переговоров заказчика и победителя аукциона в определенных пределах изменить цену контракта.

- ♦ $PR_1 > PR_i$, — при отсутствии сговора поставщик 1 выигрывает аукцион; $i = 2, \dots, N$;
- ♦ шаг аукциона D предполагается дискретным и пропорциональным 0,5% от НМЦК: $D = 0,5 \times k, k \in [1, 10]$;
- ♦ ЭТП работают без технических сбоев.

Сговор в аукционах, завершившихся без снижения НМЦК. Если в контексте общепринятого понимания содержания аукционной процедуры аукцион с одним участником¹⁹ может быть охарактеризован как оксюморон, то аукцион, в котором ни один из допущенных участников не делает предложения о снижении цены, никак не сочетается со здравым смыслом.

Тем не менее в данном случае поведение поставщиков не противоречит современному регулированию государственных закупок в РФ. В соответствии с ФЗ-44, ст. 68-20, по результатам таких процедур вторые части заявок направляются для рассмотрения заказчику. Он, согласно ст. 71-3-4-а, заключает контракт с тем участником аукциона, заявка которого была подана ранее других и соответствует требованиям аукционной документации. С 1 января 2022 г. механизм заключения контракта в случае отсутствия ценовых предложений со стороны нескольких участников аукциона сохраняется и обеспечивается статьями 49-3-8, 49-4-1 и 49-5.

Так как по результатам ознакомления с протоколом рассмотрения первых частей заявок, размещаемом в ЕИС до проведения аукциона, поставщики получают информацию о количестве допущенных заявок и времени их подачи каждым из участников²⁰, то в любом аукционе с более чем одним участником, завершившимся без снижения цены, сговор может считаться установленным, поскольку присутствует как минимум один поставщик, располагающий информацией о невозможности получения контракта без подачи предложения о снижении цены.

Проанализируем фрагмент протокола рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе, проведенном на площадке АО «Сбербанк — АСТ» и завершившемся без снижения НМЦК (табл. 4).

В данном случае поставщики с условными номерами 56 и 193, располагая информацией о невозможности получить контракт, не прибегая к снижению НМЦК, не сделали такого предложения. Возможно ли иное, отличное от сговора, объяснение поведения поставщиков?

¹⁹ В первом квартале 2021 г. несостоявшимися было признано 182 тыс. закупок (38% от общего количества извещений), из которых 59% — по причине подачи только одной заявки, причем 89% от общего числа закупок было осуществлено путем проведения аукциона (Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам первого квартала 2021 г. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/>).

²⁰ Следует отметить, что в ЕИС время подачи заявок указывается с точностью до минуты в отличие от протоколов рассмотрения заявок (табл. 3) и проведения аукциона (рис. 5).

Таблица 4. Информация о времени представления заявок, доступная поставщикам до проведения процедуры торгов

Номер заявки	Дата/Время представления заявки
202	27.12.2018/19:13
56	09.01.2019/23:52
193	10.01.2019/09:00

Источник: URL: <https://zakupki.kontur.ru/0372200119818000237> (дата обращения: 19.05.2021).

В рамках научно-практического семинара по обсуждению результатов научного проекта «Разработка методов противодействия сговору поставщиков в процессе проведения электронных аукционов для государственных закупок в сфере здравоохранения в России», в котором приняли участие представители заказчиков, поставщиков и органов исполнительной власти, было получено несколько возможных вариантов такого объяснения. Два из них заслуживают рассмотрения: *все* поставщики в силу тех или иных субъективных причин пропустили аукцион (табл. 4) или не смогли подать заявку в силу технических проблем на площадке.

Теоретически первое объяснение может иметь место. Однако не стоит забывать, что, по той или иной причине не делая предложения о снижении НМЦК, участник аукциона наносит ущерб своей организации, размер которого может быть оценен как минимум понесенными издержками по подготовке заявки и участию в аукционе, средний размер которых в 2017 г. представлен в табл. 5.

Таблица 5. Средние издержки госзаказчиков и поставщиков на осуществление госзакупок в зависимости от вида закупочной процедуры, тыс. руб., 2017 г.

Тип закупочной процедуры	Издержки на осуществление процедуры	
	заказчика	поставщика
Электронный аукцион	8,9	5,4

Составлено по: [Балаева и др., 2018, с. 72].

Таким образом, следуя действующему законодательству, по результатам процедур, в которых ни один из нескольких допущенных участников не снизил цену, заказчик должен заключить контракт с поставщиком, первым подавшим предложение об участии в аукционе, заведомо зная, что сговор имел место. Для таких случаев международный опыт рекомендует предоставить заказчику право отмены результатов процедуры [Guide, 2014, p. 105].

Наконец, возникает вопрос о возвращении участникам рассматриваемых процедур средств по обеспечению заявок на участие в аукционе, если такое обеспечение установлено заказчиком. Очевидно, что они не должны возвращаться тем поставщикам, участие которых в процедуре было заведомо фиктивным. Как представляется, ст. 71-3 ФЗ-44 следовало изменить следующим образом:

В случае, если электронный аукцион признан не состоявшимся по основанию, предусмотренному ч. 20 ст. 68 настоящего Федерального закона в связи с тем, что в течение десяти минут после начала проведения такого аукциона ни один из его участников не подал предложение о цене контракта²¹, аукцион (автоматически) отменяется и обеспечение заявки участникам аукциона²², если оно было предусмотрено заказчиком, не возвращается.

Более того, такого рода средства могут и должны быть переданы заказчику для компенсации затрат на организацию повторной закупки (табл. 5).

В условиях действующей с 2022 г. редакции ФЗ-44 для предотвращения заключения контракта по результатам аукциона, в котором ни один из участников не подал предложения о снижении цены, целесообразно текущую часть формулировки ст. 49-4-1 «При присвоении порядкового номера заявкам на участие в закупке, поданным участниками закупки без ценовых предложений, меньший порядковый номер присваивается заявке на участие в закупке, которая поступила ранее других таких заявок на участие в закупке» заменить следующим образом:

Порядковые номера заявкам на участие в закупке, поданным участниками закупки без ценовых предложений, не присваиваются.

Предложенные поправки, с одной стороны, снизят стимулы к сговору, а с другой — вынудят к подаче заявок о снижении цены участников с более поздним временем подачи представления заявок на аукцион.

В рамках вышеупомянутого семинара представители исполнительных органов власти возражали против предлагаемых мер, поскольку, с их точки зрения, при их реализации медицинские учреждения могут остаться без лекарственных препаратов. В данном случае необходимо отметить, что коллизии закупочных процедур, рассматриваемые в настоящем разделе, являются далеко не такими массовыми, как случаи срыва аукционов в связи с отсутствием заявок на участие в них [Березинец, Иванов, 2021], последствия которых так или иначе преодолеваются медицинскими учреждениями.

Таким образом, для рассматриваемых аукционов достаточные условия сговора могут быть сформулированы следующим образом.

Утверждение 1. Если к проведению аукциона допущено более одного участника и ни один из них в ходе аукциона не сделал предложения о снижении цены,

²¹ С 1 января 2022 г. такие процедуры считаются состоявшимися и по их результатам заключается контракт (ФЗ-44, ст. 52-1).

²² Включая поставщика, представившего заявку первым, поскольку сговор без его участия невозможен.

располагая информацией о времени подачи заявок на аукцион его участниками, то факт сговора может считаться установленным.

Справедливость утверждения 1 непосредственно следует из того факта, что как минимум один из участников аукциона не делает предложения о снижении цены, располагая информацией о том, что для него в этом случае победа в процедуре невозможна²³.

Условия данного утверждения позволяют автоматически идентифицировать сговор при $PD = 0$ (табл. 6). Для иллюстрации методики использования достаточных условий сговора для его идентификации здесь и ниже воспользуемся информацией о закупках из базы аукционов с установленным сговором.

Таблица 6. Методика автоматической идентификации сговора, $PD = 0$

Идентификационный номер аукциона*	Число допущенных поставщиков	Число поставщиков, снижавших цену
1	3	0
2	6	0

Примечание: * — здесь и далее использованы условные идентификационные номера аукционов.

Можно констатировать, что для обеих процедур достаточные условия сговора (утверждение 1) выполнены и факт сговора можно считать установленным.

Сговор в аукционах, завершившихся снижением НМЦК на 0,5%. Рассмотрим аукцион, завершившийся с $PD = 0,5$. В соответствии со сделанными выше предположениями это означает, что в ходе аукциона было сделано единственное предложение о снижении цены в размере 0,5% от НМЦК.

Не умаляя общности, можно считать, что в аукционе участвовало два поставщика: поставщик 1, подавший предложение о снижении цены, и поставщик 2, не подавший предложения, с ценами резервирования соответственно PR_1 , PR_2 . Если предположить, что поставщики являются добросовестными, то $PR_2 = 0,5$, поскольку второй поставщик не предложил снизить цену на 1%.

Лемма. При сделанных выше предположениях добросовестный поставщик с $PR = 0,5$ подает предложение о снижении цены сразу после начала аукциона.

Доказательство. В рассматриваемом варианте аукциона, если цены резервирования его участников различаются, то победителем становится поставщик с большей ценой резервирования. Если же они совпадают, то побеждает участник, подавший предложение раньше конкурента.

²³ Для того чтобы быть уверенным в том, что участники аукциона располагают информацией о времени подачи заявок конкурентами, законодатель должен ввести процедуру подписания (электронного) протокола рассмотрения заявок поставщиками.

Под стратегией поставщика условимся понимать двумерный вектор, первая координата которого равна цене его резервирования PR , а вторая — времени подачи заявки T . Под T будем понимать бинарную переменную, равную 1, если заявка подана через t_1 или более секунд после начала аукциона, и 0 — в противном случае.

Таким образом, стратегии поставщиков имеют вид: $X^1 = (PR_1, T_1)$, $X^2 = (0,5, T_2)$, а вектор стратегий — $X = (PR_1, T_1; 0,5, T_2)$.

Будем считать, что второй поставщик предполагает, что PR_1 и T_1 распределены следующим образом с неизвестными для него параметрами:

$$\frac{PR_1}{p} \mid \begin{array}{c|c|c|c} 0,5 & 1 & \dots & 25 \\ \hline p_1 & p_2 & \dots & p_{50} \end{array}; \quad \frac{T_1}{p} \mid \begin{array}{c|c} 0 & 1 \\ \hline \alpha & \beta \end{array}, \quad \sum_{i=1}^{50} p_i = 1, \quad p_i \geq 0, \quad \alpha + \beta = 1, \quad \alpha, \beta \geq 0.$$

Обозначим через NI экономическую прибыль поставщика 2 от выполнения контракта и вычислим его функцию выигрыша π_2 для различных стратегий участников аукциона. Если $T_2 = 0$, то

$$\pi_2(PR_1, T_1; 0,5, 0) = 0 \cdot P(PR_w > 0,5) + NI \cdot P(PR_w = 0,5) = NI \cdot P(PR_w = 0,5) = NI p_1.$$

Если $T_2 = 1$, то в предположении, что второй поставщик подал заявку раньше первого (в противном случае $\pi_2(PR_1, T_1; 0,5, 1) = 0 < \pi_2(PR_1, T_1; 0,5, 0)$), будем иметь:

$$\pi_2(PR_1, T_1; 0,5, 1) = 0 \cdot P(T_1 = 0) + NI \cdot P(PR_1 = 0,5) \cdot P(T_1 = 1 / R_1 = 0,5) \leq NI p_1 \beta \leq NI p_1.$$

Таким образом, для любой стратегии $X^1 = (PR_1, T_1)$ справедливо соотношение

$$\pi_2(PR_1, T_1; 0,5, 1) \leq \pi_2(PR_1, T_1; 0,5, 0),$$

из которого следует, что участник аукциона с минимальной ценой резервирования должен подавать предложение о снижении цены непосредственно после начала аукциона.

Назовем промежуток времени продолжительностью t_1 секунд от начала аукциона его фазой 1: $0 < t \leq t_1$. Как отмечалось выше, если по результатам аукциона $PD = 0,5$, то в его ходе было сделано единственное предложение о снижении цены. Если оно сделано в фазе 1 аукциона, то вопрос о наличии сговора остается открытым, поскольку добросовестный проигравший поставщик мог не успеть предложить снижение цены раньше конкурента. Таким образом, достаточные условия сговора для рассматриваемых аукционов могут быть сформулированы следующим образом.

Утверждение 2. Если $PD = 0,5$ и заявка о снижении цены не была подана в фазе 1 аукциона, то факт сговора может считаться установленным.

При сделанных выше предположениях как минимум один из допущенных к проведению аукциона поставщиков в ходе аукциона не сделал предложения о снижении цены. Это означает, что его цена резервирования равна 0,5 и в силу леммы, будучи добросовестным, он должен был снизить цену в фазе 1 аукциона.

Таким образом, предположение о добросовестности поставщика не может быть принято, а факт сговора может считаться установленным.

Воспользуемся формулировкой утверждения 2 для разработки методики идентификации сговора поставщиков при $PD = 0,5$. Возникает вопрос о количественной оценке величины t_1 , которая дает возможность определить, подана заявка в начале аукциона или позже. В ходе дискуссии в рамках вышеупомянутого семинара его участники предложили использовать величину $t_1 = 20$ сек. Таким образом, фаза 1 аукциона — это промежуток времени $0 < t \leq 20$.

Рассмотрим практические примеры автоматической идентификации сговора при $PD = 0,5$ (табл. 7).

Таблица 7. Методика автоматической идентификации сговора, $PD = 0,5$

Идентификационный номер аукциона	Время подачи заявки с момента начала аукциона, сек.	Число допущенных поставщиков	Число поставщиков, снижавших цену
1	7	2	1
2	80	4	1

Источники: база аукционов с установленным сговором.

В данном случае можно констатировать, что для второй процедуры из табл. 7 достаточные условия сговора (утверждение 2) выполнены и факт сговора можно считать установленным. В первом случае доказать факт сговора на основе его достаточных условий не представляется возможным.

Сговор в аукционах, завершившихся снижением НМЦК на 1,0%. Рассмотрим аукцион, завершившийся с $PD = 1,0$. Это означает, что либо в ходе аукциона было подано единственное предложение о снижении цены на 1 поставщиком 1, либо сначала цена была снижена на 0,5 поставщиком 2, а затем еще на 0,5 поставщиком 1.

Рассмотрим поведение поставщика 2 в ходе аукциона, предполагая его (а значит, и поставщика 1) добросовестным. Поскольку поставщик 2 не сделал предложения о снижении цены на 1,5, то можно заключить, что $PR_2 \leq 1,0$. Ранее было показано, что если $PR_2 = 0,5$, то он должен снизить цену в фазе 1 аукциона.

Рассмотрим случай $PR_2 = 1,0$. Как отмечалось выше, если поставщик 1 подал заявку о снижении цены в фазе 1 аукциона, то факт сговора не может быть установлен. Предположим, что такого рода заявка не была подана. В силу леммы это означает, что $PR_1 \geq 1,0$ и поставщик 2 должен немедленно подать предложение о снижении цены на 1, как только эта информация станет ему известна, поскольку при снижении цены на 0,5 он проигрывает, а предложить снижение на 1,5 не может.

Предположим, что поставщику 2 необходимо t_2 сек., чтобы, констатировав отсутствие предложения о снижении цены в рамках фазы 1 аукциона, сделать вывод о том, что $PR_1 \geq 1$. В этом случае аукцион может быть условно разделен на три фазы:

фаза 1: $0 < t \leq t_1$; фаза 2: $t_1 < t \leq t_1 + t_2$; фаза 3: $t > t_1 + t_2$,

где t — время, прошедшее с момента начала аукциона, сек.

Утверждение 3.1. Если $PD = 1,0$ и единственная заявка о снижении цены была подана в фазе 3 аукциона, факт сговора может считаться установленным.

Предположим, что сговор между поставщиком 1, подавшим предложение о снижении цены, и поставщиком 2 — любым из участников аукциона, не подавшим предложения о снижении цены, отсутствует. Отсюда следует, что $PR_2 \leq 1,0$. Как отмечалось выше, к началу фазы 2 аукциона поставщик 2 получает информацию о том, что $PR_1 \geq 1,0$ и должен подать заявку о снижении цены не позднее начала фазы 3 аукциона. Отсутствие такой заявки противоречит предположению о добросовестности участников аукциона.

Утверждение 3.2. Если $PD = 1,0$ и первое из двух предложений о снижении цены не было сделано в рамках первых двух фаз аукциона, то факт сговора может считаться установленным.

Справедливость утверждения 3.2 непосредственно следует из того факта, что для поставщика 2 снижать цену на 0,5 в фазе 3 аукциона, располагая информацией о том, что $PR_1 \geq 1,0$, не имеет смысла.

Воспользуемся формулировкой вышеприведенных утверждений для разработки методики идентификации сговора поставщиков при $PD = 1,0$. Для таких аукционов протокол их проведения позволяет получить информацию о времени подачи первой и последней заявки.

По результатам дискуссии в рамках вышеупомянутого семинара его участники пришли к выводу, что в случае отсутствия предложений в фазе 1 аукциона поставщику 2 нужно максимум 20 сек., чтобы понять, что $PR_1 \geq 1,0$ ($t_2 = 20$ сек.). Таким образом, аукцион может быть условно разделен на 3 фазы:

фаза 1: $0 < t \leq 20$; фаза 2: $20 < t \leq 40$; фаза 3: $t > 40$.

Рассмотрим практические примеры идентификации сговора при $PD = 1,0$ (табл. 8).

Во всех трех аукционах, информация о которых приведена в табл. 8, было подано две заявки о снижении цены: проигравшая (на 0,5) и победившая (на 1). В первом случае проигравшая заявка подана в фазе 3 аукциона, и в силу утверждения 3.2 факт сговора может считаться установленным. Во втором случае заявка о снижении цены (на 0,5) была подана в фазе 2 аукциона, когда поставщик 2 мог еще не располагать информацией о том, что $PR_1 \geq 1,0$. Соответственно, условия утверждения 3.2 не выполняются, применяемая методика не позволяет установить факт сговора. В третьем случае заявка о снижении цены (на 0,5) подана в

фазе 1 аукциона, условия утверждения 3.2 не выполняются, факт сговора не может быть установлен.

Таблица 8. Методика автоматической идентификации сговора, $PD = 1,0$

Идентификационный номер аукциона	Время подачи первой заявки, сек.	Время подачи последней заявки, сек.	Число допущенных поставщиков	Число поставщиков, снижавших цену
1	75	111	2	2
2	25	50	2	2
3	10	115	3	2

Источники: база аукционов с установленным сговором.

Сговор в аукционах, завершившихся снижением НМЦК на 1,5%. Рассмотрим аукцион, завершившийся с $PD = 1,5$, что возможно в случае реализации одного из четырех сценариев (табл. 9).

Таблица 9. Возможные сценарии прохождения аукциона, $PD = 1,5$

Номер сценария	Заявка 1	Заявка 2	Заявка 3
1	0,5	1	1,5
2	0,5	1,5	—
3	1	1,5	—
4	1,5	—	—

Примечание: прочерк означает, что заявка не была подана.

Итак, любой из проигравших поставщиков в ходе аукциона один раз снижает цену (сценарии 1–3) или не делает предложения о снижении цены (сценарий 4). Отсюда следует, что протокол проведения аукциона (рис. 5) позволяет получить информацию о времени подачи заявки проигравшим участником аукциона и размере предложенного им снижения цены.

Предположим, что все участники аукциона добросовестны. Рассмотрим информацию о ценах резервирования конкурентов, доступную им в случае отсутствия заявок в рамках разных фаз аукциона. Если до окончания фазы 1 предложений о снижении цены сделано не было, то поставщики понимают, что цены резервирования всех участников аукциона не меньше 1, причем эта информация становится им доступна до окончания фазы 2 аукциона.

Предположим, что предложений о снижении цены не было сделано в рамках первых двух фаз аукциона. Назовем победителя аукциона поставщиком 1, а любого из проигравших аукцион поставщиков — поставщиком 2. В этом случае можно заключить, что $PR_2 \leq 1,5$. Если ни один из поставщиков не снизил цену в фазе 1 аукциона, то поставщик 1 знает, что $PR_2 \geq 1$, и в случае $PR_1 = 1$ он должен сделать предложение о снижении цены до окончания фазы 2 аукциона. Таким образом, отсутствие предложений о снижении цены в рамках первых двух фаз аукциона позволяет поставщику 2 заключить, что $PR_1 \geq 1,5$.

Пусть поставщику 2 нужно t_3 сек., чтобы, констатировав отсутствие предложения о снижении цены в рамках фаз 1 и 2 аукциона, сделать вывод о том, что $PR_1 \geq 1,5$. В этом случае аукцион может быть условно разделен на 4 фазы:

фаза 1: $0 < t \leq t_1$; фаза 2: $t_1 < t \leq t_1 + t_2$;

фаза 3: $t_1 + t_2 < t \leq t_1 + t_2 + t_3$; фаза 4: $t > t_1 + t_2 + t_3$.

Утверждение 4.1. Если $PD = 1,5$ и первое предложение о снижении цены было представлено не ранее фазы 4 аукциона, то факт сговора может считаться установленным.

Доказательство. Предположим, что все участники аукциона добросовестны и, соответственно, $PR_2 \leq 1,5$, а $PR_1 \geq 1,5$. Не умаляя общности, можно считать, что $PR_2 = 1,5$. Отсутствие предложений о снижении цены в рамках фаз 1–2 аукциона позволяет поставщику 2 до окончания фазы 3 заключить, что $PR_1 \geq 1,5$. В этом случае поставщик 2 в рамках фазы 4 не может предлагать снижение цены на 1, поскольку поставщик 1 в ответ снизит цену на 1,5 и выиграет аукцион.

Рассмотрим возможность снижения цены поставщиком 2 на 0,5 в рамках фазы 4. Если $PR_1 > 1,5$, то такое снижение цены заведомо не позволит ему выиграть аукцион. Если $PR_1 = 1,5$, то, поскольку поставщик 1, как и поставщик 2, к началу фазы 4 аукциона располагает информацией о том, что $PR_2 \geq 1,5$, и понимает, что, предложив снижение цены на 1, проигрывает аукцион, он снижает цену на 1,5, лишая возможности поставщика 2 продолжить снижение цены.

Таким образом, любое снижение цены (на 0,5 или 1) добросовестными проигравшими участниками аукциона в фазе 4 не может принести им победы. Утверждение доказано.

Утверждение 4.2. Если $PD = 1,5$ и единственное предложение о снижении цены было представлено не ранее фазы 4 аукциона, то факт сговора может считаться установленным.

Доказательство. Рассмотрим поведение добросовестного поставщика 2 при различных предположениях о его цене резервирования, которая при $PD = 1,5$ не превышает 1,5:

- ♦ если $PR_2 = 0,5$, то он должен сделать предложение о снижении цены в фазе 1 аукциона (лемма);
- ♦ если $PR_2 = 1$, то он должен сделать предложение о снижении цены в фазах 1–2 аукциона (утверждение 3.2);
- ♦ если $PR_2 = 1,5$, то он должен сделать предложение о снижении цены в фазах 1–3 аукциона (утверждение 4.1).

Таким образом, отсутствие предложения о снижении цены в фазах 1–3 аукциона не позволяет считать поставщика 2 добросовестным. Утверждение доказано.

Воспользуемся формулировкой вышеприведенных утверждений для разработки методики идентификации сговора поставщиков при $PD = 1,5$. По результатам дискуссии в рамках вышеупомянутого семинара его участники пришли к выводу о том, что в случае отсутствия предложений в фазах 1–2 аукциона поставщику 2 нужно еще максимум 60 сек., чтобы понять, что $PR_1 \geq 1,5$. Таким образом, аукцион может быть условно разделен на 4 фазы:

фаза 1: $0 < t \leq 20$; фаза 2: $20 < t \leq 40$; фаза 3: $40 < t \leq 100$; фаза 4: $t > 100$.

Рассмотрим практические примеры идентификации сговора при $PD = 1,5$ (табл. 10).

Таблица 10. Методика автоматической идентификации сговора, $PD = 1,5$

Идентификационный номер аукциона	Время подачи первой заявки, сек.	Время подачи последней заявки сек.	Число допущенных поставщиков	Число поставщиков, снижавших цену
1	272	355	2	2
2	41	272	2	2
3	88	147	2	2

И с т о ч н и к: база аукционов с установленным сговором.

В первом и третьем случаях первая заявка подана в фазе 4 аукциона, и в силу утверждения 4.1 факт сговора может считаться установленным.

Во втором случае первая заявка о снижении цены (на 0,5 или 1) была подана в фазе 2 аукциона, когда поставщик 2 еще не располагал информацией о том, что $PR_1 \geq 1$. Соответственно, условия утверждений 4.1 и 4.2 не выполняются и применяемая методика не позволяет установить факт сговора.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ПОЛИТИКИ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Ex ante противодействие сговору поставщиков: предложения по изменению политики и нормативно-правового регулирования в сфере государственных закупок. Проведенное исследование позволило идентифицировать ряд недостатков в регулировании государственных закупок в РФ, создающих или повышающих стимулы к горизонтальной координации поставщиков.

Предложения по изменению положений ФЗ-44 (ст. 49-1-4), исключающие возможность получения контракта по результатам аукциона без предложения о снижении цены в ходе его проведения, приведены выше. Необходимо обратить внимание на то, что заказчик заключает контракт с поставщиком по итогам такой процедуры, располагая достоверной информацией о наличии сговора или, при достаточно большом размере контракта, преступления, предусмотренного ст. 178 «Ограничение конкуренции» Уголовного кодекса РФ.

В отличие от российского законодательства Типовой закон рекомендует оставить заказчику достаточно широкие полномочия по контролю за горизонтальной координацией поставщиков, а именно:

- ♦ закупающая организация должна иметь право в каждом конкретном случае принимать решение о том, какая информация о предстоящих закупках должна быть опубликована [Guide, 2014, p. 69];
- ♦ в целях наилучшего достижения общественных интересов заказчик может отменить проведенную закупку в случае, например, недостаточной конкуренции или наличия сговора [Guide, 2014, p. 105];
- ♦ если закупки происходят на концентрированном рынке или на повторяющейся основе, то следует оценить вероятность сговора до принятия решения о проведении процедуры [Guide, 2014, p. 139].

Последняя рекомендация особенно актуальна для российского законодательства, в соответствии с которым в ст. 59-2 ФЗ-44 отсутствует требование о наличии функционирующего рынка для использования аукционной процедуры (ст. 10-4 ФЗ-94; Model Law, art. 31). В новой редакции ФЗ-44 отсутствует не только вышеупомянутое требование, но и какой-либо аналог этой статьи. В результате появилась возможность применять аукцион на неконкурентных рынках с прогнозируемыми последствиями для его эффективности, обусловленными в первую очередь тем, что это аукцион второй цены. Подобная практика негативно влияет на закупки медицинских учреждений, которые, как правило, должны осуществляться именно путем проведения аукциона.

Представляется, что ст. 59-2 закона, в соответствии с которой «заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае... одновременного выполнения следующих условий: 1) существует возможность сформулировать подробное и точное описание объекта закупки; 2) критерии определения победителя такого аукциона имеют количественную и денежную оценку», должна быть возвращена

в законодательство и дополнена следующим условием: существует конкурентный рынок поставщиков, которые, как ожидается, будут участвовать в электронном аукционе и обеспечат эффективную конкуренцию в нем.

Кроме того, как следует из международного опыта (см.: [Model Law, art. 28-3]) и отечественных исследований (см., напр.: [Иванов, Гиленко, Батуева, 2021]), необходимо требовать предварительного обоснования возможности использования аукциона при каждом его применении. Это позволит заказчику снизить риск сговора поставщиков при проведении торгов за счет тщательно разработанного дизайна закупки [OECD, 2009; Klempere, 2002].

Проведенное исследование показало, что за период с 2014 по 2020 г. в Санкт-Петербурге примерно 44% аукционов медицинских учреждений завершилось с незначительным снижением цены. Традиционно такие результаты объясняют ограничением конкуренции, обусловленным коррупцией, квазикоррупцией, сговором и действиями органов власти: «На макроэкономическом уровне действия правительства как покупателя могут привести к консолидации рынка и, как следствие, к сокращению числа участвующих поставщиков или подрядчиков, особенно в тех случаях, когда государственные закупки составляют значительную долю рынка. В крайнем случае могут быть созданы олигополии или монополии» [Guide, 2014, p. 15].

В качестве примера нормативного акта, действие которого приводит к сокращению участников аукциона, может рассматриваться Приказ Министерства здравоохранения РФ от 26 октября 2017 г. № 871н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения», направленный на формирование заниженной НМЦК, что, очевидно, несовместимо с применением аукциона как процедуры, призванной обеспечить конкуренцию и значительное снижение цены в процессе торгов.

Одной из мер, направленных на увеличение снижения цены в процессе аукциона, может стать реформирование понятия «шаг аукциона». Проведенное исследование показало, что в 30 433 (33%) аукционов из 91 999 цена снижалась не более одного раза. Это подсказывает идею увеличить первый шаг аукциона, который в настоящее время составляет 0,5% НМЦК. Обсуждение того, какой должна быть эта величина, выходит за рамки настоящей статьи. Тем не менее отметим, что в 2015 г. вице-губернатор Санкт-Петербурга С. Н. Мовчан в случае, если по результатам процедуры цена контракта снижалась менее чем на 5% от НМЦК, рекомендовал заказчику направлять победившему поставщику одновременно с проектом контракта предложение о снижении цены контракта, заключаемого по итогам проведенной закупки, не менее чем на 5% НМЦК²⁴. ФНС России также

²⁴ О снижении цены контракта (договора) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для нужд Санкт-Петербурга. Письмо Вице-губернатора Санкт-Петербурга от 20 августа 2015 г. № 25-06-528/15-0-1.

рекомендует считать применение аукциона эффективным, если по его итогам НМЦК снижена не менее чем на 5%²⁵.

Рассмотрим влияние на поведение участников аукциона ст. 68-8-9 44-ФЗ (с 1 января 2022 г. — ст. 49-3-3) (при проведении электронного аукциона любой его участник вправе подать предложение о цене контракта независимо от «шага аукциона»), которая открывает возможность снижения цены менее чем на 0,5% НМЦК. С одной стороны, в этом случае поставщик может участвовать в аукционе до достижения своей цены резервирования, если она не кратна 0,5% от НМЦК, что в отдельных случаях должно увеличить размер снижения цены по результатам торгов. С другой стороны, следствием положений ст. 68-8-9 являются: 1) увеличение стимулов к сговору; 2) удлинение процедуры аукциона; 3) возникновение проблемы его завершения, поскольку при подаче такой заявки время аукциона не продлевается и ее представление непосредственно перед истечением 10 мин. с момента последней заявки завершит аукцион и не позволит другим участникам продолжить участие в нем.

Представляется, что сохранить положительный эффект и нейтрализовать отрицательные эффекты ст. 68-8-9 можно, если сформулировать ее следующим образом: *Последнее снижение цены поставщиком в ходе проведения аукциона может быть меньше, чем 0,5% НМЦК. После такой заявки время аукциона продлевается (на стандартные 10 мин. или меньше)*. В новой редакции ФЗ-44, вступающей в силу с 1 января 2022 г., рекомендуется изменить формулировку ст. 49-3-3 («допускается подача ценового предложения независимо от «шага аукциона» при условии соблюдения требований, предусмотренных пунктом 2 настоящей части») следующим образом: *Последнее снижение цены поставщиком в ходе проведения аукциона может быть меньше, чем 0,5% НМЦК. После такой заявки время аукциона продлевается на 4 мин.*

Ex post противодействие сговору поставщиков: предложения по мониторингу результатов закупок. Одним из основных факторов, определяющих привлекательность сговора для поставщиков, является вероятность раскрытия недобросовестного поведения. Сформулированные достаточные условия сговора позволяют путем анализа протоколов рассмотрения заявок на участие в аукционе и его проведения обнаруживать случаи горизонтальной координации поставщиков, которые могут рассматриваться заказчиками как сговор, а органами ФАС — как подозрительные с точки зрения сговора поставщиков закупки.

Анализ базы аукционов с установленным сговором показал, что из 231 закупки со снижением цены, не превышающем 1,5% НМЦК (из 244 таких закупок (рис. 3) исключены 13 закупок с нулевым снижением цены, в которых к аукциону допущен один поставщик), достаточные условия сговора были выполнены в 176 (табл. 11).

²⁵ Об утверждении показателей, характеризующих эффективность закупок, и порядка их применения. Приказ ФНС России от 23 ноября 2018 г. № ММВ-7-5/655@.

Таблица 11. Результативность применения достаточных условий сговора для его автоматической идентификации, 2014–2020 гг.

PD	Всего закупок	Автоматически обнаруженные случаи сговора (выполнены его достаточные условия)	
		Количество	Доля, %
0	2	2	100
0,5	105	90	86
1,0	107	71	66
1,5	17	13	76
Итого	231	176	76

И с т о ч н и к: база аукционов с установленным сговором.

Следует отметить, что в число 15 закупок со снижением цены в 0,5, для которых достаточные условия сговора не выполняются, входят 6 закупок, где предложение о снижении цены было подано в течение первой минуты проведения аукциона. Данные по этим закупкам найдены только в ЕИС, что не позволяет проверить достаточные условия сговора, так как в протоколе проведения электронного аукциона ЕИС предоставляет информацию о времени получения предложения о снижении цены без указания секунд. Поскольку протоколы рассмотрения заявок на участие в аукционе и его проведения содержат информацию о времени представления заявок на аукцион и в процессе аукциона с точностью до секунд (табл. 3, рис. 5), то рекомендуется унифицировать форму подачи информации на ЭТП и в ЕИС.

Ex ante противодействие сговору поставщиков: предложения по организации закупок медицинским учреждением. Проведенное исследование показывает, что с точки зрения противодействия сговору эффективность применения аукциона в прокьюременте медицинских учреждений является крайне дискуссионной. Однако избежать его применения в условиях действующего законодательства практически невозможно.

Тем не менее существует инструмент, который может системно воспрепятствовать недобросовестному поведению участников торгов, а именно — рамочный договор. В соответствии со ст. 429.1 Гражданского кодекса РФ, «рамочным договором (договором с открытыми условиями) признается договор, определяющий общие условия обязательственных взаимоотношений сторон, которые могут быть конкретизированы и уточнены сторонами путем заключения отдельных договоров...».

Такого рода инструмент, рамочный договор или соглашение (framework agreement), был введен в практику государственных закупок стран ЕС Директивой Европейского парламента и Совета Европейского союза (Directive 2004/18/EC) в 2006 г. и показал себя настолько успешным, что в 2011 г. был инкорпорирован в текст Типового договора. Суть его заключается в том, что заказчик отбирает ряд поставщиков, из которых он впоследствии (как правило, в течение двух лет) будет выбирать поставщиков определенной группы товаров в каждом случае возникновения необходимости в них.

Существует ряд мер, направленных на предотвращение последствий ограничения конкуренции, обусловленного применением рамочного договора, в первую очередь ограничение на минимальное количество его участников. Авторы Типового закона полагают, что пять и более участников — это разумное количество, чтобы в большинстве случаев избежать сговора и возможности для заказчика заключить контракт с заранее выбранным поставщиком [Guide, 2014, p. 165].

Поскольку в ФЗ-44 рамочные договоры отсутствуют, их применение заказчиками может быть классифицировано как квазикоррупционное поведение, и оно реализуемо только при поддержке региональных органов управления государственным заказом. Такого рода прецедент существует в практике закупок Санкт-Петербурга: во время действия ФЗ-94 государственные заказчики стали включать в контракты положение об одностороннем расторжении контракта, что федеральным законодательством не было предусмотрено. Тем не менее судебные разбирательства, инициированные ФАС, как правило, поддерживали такого рода практику, указывая на наличие положения об одностороннем расторжении контракта в ГК РФ.

Если применение рамочного договора при закупках по ФЗ-44 зависит от политической воли региональных органов управления, то его использование в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» является вполне законным. Поэтому первоочередной мерой для медицинских учреждений является разработка и утверждение их учредителем «Положения о закупках», позволяющего проводить в его рамках закупки, в том числе за счет средств, полученных за оказание платных услуг.

В Положение рекомендуется включить возможность: заключать рамочные договоры; применять голландский аукцион; расширять использование запроса котировок (аукциона первой цены), а не английского аукциона (аукциона второй цены); использовать конкурс при закупке дифференцированной продукции; применять аукцион только при обосновании его целесообразности на основе накопленных данных о повторяющихся закупках.

Представляется, что рекомендуемый комплекс мер позволит существенным образом снизить привлекательность сговора для поставщиков и, соответственно, повысит эффективность размещения заказа в целом и в том числе медицинскими учреждениями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложения по изменению политики регулирования сферы государственных закупок и корректировке ее нормативно-правового регулирования направлены в первую очередь на обеспечение возможности использования медицинскими учреждениями общепринятых в мировой практике методов закупок, снижающих привлекательность сговора для поставщиков: аукционов первой цены и конкурсных процедур. Реализация вышеупомянутых рекомендаций должна расширить возможности заказчиков по разработке дизайна закупочной процедуры (*ex ante* противодействие сговору поставщиков) и, соответственно, повысить эффективность противодействия сговору.

В рамках мер по *ex post* противодействию сговору в исследовании разработана методика идентификации сговора на основании информации о поведении поставщиков в ходе аукциона. Основное ограничение, препятствующее практическому использованию построенной методики, связано с тем, что констатации выполнения достаточных условий сговора недостаточно для административного и тем более уголовного наказания его участников. Тем не менее полученные результаты, как показано в статье, могут быть использованы ФАС для автоматизации поиска подозрительных с точки зрения сговора закупок.

Следует отметить, что незначительное снижение НМЦК в ходе аукционов может быть обусловлено как сговором поставщиков, так и коррупционным (квазикоррупционным) поведением заказчика. Проблема идентификации причины отсутствия ценовой эффективности аукционов станет темой рассмотрения в последующих исследованиях авторов настоящей статьи.

Литература на русском языке

- Балаева О. Н., Яковлев А. А., Родионова Ю. Д., Есаулов Д. М. 2018. Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных. *Журнал институциональных исследований* (3): 58–84.
- Бальсевич А. А., Еремина А. В., Зороастрова И. В., Морозов И. А., Островная М. В., Пивоварова С. Г., Подколзина Е. А. 2012. *Возможности горизонтальной и вертикальной координации при осуществлении государственных закупок: анализ ситуаций*. препринт. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.
- Березинец И. В., Иванов А. Е. 2021. Типология агентских моделей коррупции и кейс тоталитарной коррупции. *Вопросы экономики* (9): 109–131.
- Иванов А. Е., Гиленко Е. В., Батуева Е. М. 2021. О вкладе прокьюрента в повышение эффективности системы противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации. *ГОСЗАКА3: управление, размещение, обеспечение* (63): 120–133.
- Казанцев Д. А. 2021. Импортзамещение в регулируемых закупках. *ГОСЗАКА3: управление, размещение, обеспечение* (62): 23–27.

References in Latin Alphabet

- Agranov M., Yariv L. 2018. Collusion through communication in auctions. *Games and Economic Behavior* **107** (January): 93–108.

- Aidt T. 2003. Economic Analysis of corruption: A survey. *The Economic Journal*, Royal Economic Society **113** (November): F632–F652.
- Albano G., Buccrossi P., Spagnolo G., Zanza M. 2006. Preventing collusion in procurement: A primer. In: N. Dimitri, G. Piga, G. Spagnolo (eds.). *Handbook of Procurement*. Cambridge, MA: Cambridge University Press; 347–380.
- Blume A., Heidhues P. 2006. Private monitoring in auctions. *Journal of Economic Theory* **131** (1): 179–211.
- Berezinets I., Ivanov A. 2019. Well-known Scoring Rules under conditions of low competition in tenders. *International Journal of Procurement Management* **12** (6): 711–731.
- Bolotova Y., Connor J. M., Miller D. J. 2008. The impact of collusion on price behavior: Empirical results from two recent cases. *International Journal of Industrial Organization* **26** (6): 1290–1307.
- Che Y.-K., Condorelli D., Kim J. 2018. Weak cartels and collusion-proof auctions. *Journal of Economic Theory* **178**: 398–435.
- Guide. 2014. *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*. United Nations, October 2014. URL: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/guide-enactment-model-law-public-procurement-e.pdf> (accessed: 01.06.2021).
- Ishii R. 2009. Favor exchange in collusion: Empirical study of repeated procurement auctions in Japan. *International Journal of Industrial Organization* **27** (2): 137–144.
- Ivaldi M., Jullien B., Rey P., Seabright P., Tirole J. 2003. The economics of tacit collusion. *IDEL, Toulouse*. Final report for DG Competition, European Commission.
- Ivanov A. 2012. Why the Russian Federation public procurement market does not turn into the market for lemons. *NACC Journal*, National Anti-Corruption Commission (Thailand) **5** (2): 37–51.
- Ivanov A. 2016. Quasi-corruption in public procurement: The case of Russian Federation. In: Teixeira A. A. C., Pimenta C., Maia A., Moreira J. A. (eds.). *Corruption, Economic Growth and Globalization*. Routledge Studies in the Modern World Economy. London and NY: Routledge; 112–130.
- Klemperer P. 2002. What really matters in auction design. *Journal of Economic Perspectives* **16** (1): 169–189.
- Kovacic W., Marshall R., Marx L., Raiff M. 2006. Bidding rings and the design of anti-collusive measures for auctions and procurements. In: Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. (eds.). *Handbook of Procurement*. Cambridge, MA: Cambridge University Press; 381–411.
- Lambert-Mogiliansky A., Sonin K. 2006. Collusive market sharing and corruption in procurement. *Journal of Economics & Management Strategy* **15** (4): 883–908.
- Lanzillotti R. F. 1996. The great school milk conspiracies of the 1980's. *Review of Industrial Organization* **11** (4): 413–458.
- Marshall R., Marx L. 2007. Bidder collusion. *Journal of Economic Theory* **133** (1): 374–402.
- McAfee P., McMillan J. 1987. Auctions and bidding. *Journal of Economic Literature* **25** (2): 699–738.
- Menezes F., Monteiro P. 2006. Corruption and auctions. *Journal of Mathematical Economics* **42** (1): 97–108.
- Model Law. 2011. *Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*. United Nations, Official Records of the General Assembly, Sixty-sixth Session, Supplement No. 17 (A/66/17), annex I.
- OECD. 2009. Guidelines for fighting bid rigging in public procurement. OECD. URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf> (accessed: 01.06.2021).
- Pesendorfer M. 2000. A study of collusion in first-price auctions. *The Review of Economic Studies* **67** (3): 381–411.
- Porter R., Zona J. 1999. Ohio school milk markets: An analysis of bidding. *Rand Journal of Economics* **30** (2): 263–288.
- Stigler G. 1964. A theory of oligopoly. *The Journal of Political Economy* **72** (1): 44–61.

Russian Language References Translated into English

- Balaeva O. N., Iakovlev A. A., Rodionova Iu. D., Esaulov D. M. 2018. Transaction costs in the public procurement in Russia: macrolevel assessment based on microdata. *Zhurnal institutsional'nykh issledovaniy* (3): 58–84. (In Russian)
- Bal'sevich A. A., Eremina A. V., Zoroastrova I. V., Morozov I. A., Ostrovnaia M. V., Pivovarova S. G., Podkolzina E. A. 2012. *Opportunities for Horizontal and Vertical Coordination in Public Procurement: Case Studies*. Preprint. Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». Moscow: Izd. dom Vysshei shkoly ekonomiki Publ. (In Russian)
- Berezinets I. V., Ivanov A. E. 2021. The typology of agency models of corruption and the totalitarian corruption case. *Voprosy ekonomiki* (9): 109–131. (In Russian)
- Ivanov A. E., Gilenko E. V., Batueva E. M. 2021. Procurement's contribution to improving the efficiency of the system to counter the spread of HIV infection in the Russian Federation. *GOSZAKAZ: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie* (63): 120–133. (In Russian)
- Kazantsev D. A. 2021. Import substitution in regulated procurement. *GOSZAKAZ: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie* (62): 23–27. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 4 июня 2021 г.

Статья рекомендована к печати 24 сентября 2021 г.

Контактная информация

Иванов Андрей Евгеньевич — канд. физ.-мат. наук; ivanov@gsom.spbu.ru

Голубева Анастасия Алексеевна — канд. экон. наук; golubeva@gsom.spbu.ru

Гиленко Евгений Валерьевич — канд. экон. наук; e.gilenko@gsom.spbu.ru

Беженарь Ольга Николаевна — olgabezhenar97@gmail.com

COLLUSION IDENTIFICATION IN THE ENGLISH AUCTION WITH A SMALL PRICE REDUCTION: THE CASE OF ST. PETERSBURG PUBLIC HOSPITALS' PROCUREMENT

A. E. Ivanov, A. A. Golubeva, E. V. Gilenko, O. N. Bezhenar

St. Petersburg State University,

7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Ivanov A. E., Golubeva A. A., Gilenko E. V., Bezhenar O. N. 2021. Collusion identification in the English auction with a small price reduction: The case of St. Petersburg public hospitals' procurement. *Vestnik of Saint Petersburg University. Management* 20 (4): 581–617. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2021.405> (In Russian)

In the Russian Federation, the topicality of the problem of collusion between suppliers at public auctions is caused by the fact that since 2006 the Russian public procurement legislation has been aimed at limiting the discretionary power of the public buyer to a much greater extent as compared to the modern international procurement practice. Such limitation was set, basically, by selecting the English auction (least suitable for effective collusion counteraction) as the main public procurement procedure. This paper studies the collusion problem as related to the purchases of St. Petersburg public hospitals over the period of 2014–2020. An important attribute

The research was supported by a grant from St. Petersburg State University (project No. 60419987).

of these purchases is that most of them use the English auction as the procurement method. The collected empirical evidence on 91 999 public purchases of the medical organizations in St. Petersburg demonstrated that almost half of them resulted in a slight (no more than 1,5%) decrease of the initial contract price. The paper identifies the main issues of the Russian procurement legislation in general and those related to the healthcare sector, in particular, that increase incentives for collusion. Recommendations on how to deal with these issues are provided. For the auctions with a slight initial contract price decrease, the paper formulates sufficient conditions for identification of collusion between suppliers. The conditions are based on the information of suppliers' behavior during the auction. As demonstrated in the paper, the application of these conditions to the results of conducted auctions can significantly help the Russian Federal Antitrust Service in its activities to identify the public purchases suspected of collusion between suppliers.

Keywords: public procurement, English auction, collusion between suppliers, public hospitals.

Received: June 4, 2021

Accepted: September 24, 2021

Contact information

Andrey E. Ivanov — PhD in Physics and Mathematics; ivanov@gsom.spbu.ru

Anastasia A. Golubeva — PhD in Economics; golubeva@gsom.spbu.ru

Evgeniy V. Gilenko — PhD in Economics; e.gilenko@gsom.spbu.ru

Olga N. Bezhenar — olgabezhenar97@gmail.com