

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.078

**Антикартельное регулирование: новые практики  
в борьбе с антиконкурентным поведением (на примере  
рынка государственных закупок)**

**Цыганкова Екатерина Мурадовна**

Аспирант,  
Южный федеральный университет,  
344006, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 33;  
e-mail: ekaterinagasanova@sfedu.ru

Работа выполнена в рамках гранта РФФИ № 18-010-00871 «Разработка инструментария оценки и стимулирования качества публичных закупок: концептуальные основания и методические подходы».

**Аннотация**

Актуальность темы обусловлена сложившейся практикой существования картельных сговоров в экономике, которые наносят ей огромные потери (в России потери оцениваются на уровне 2% от ВВП страны). В статье дается сущностная оценка картелей, затрагивается экономико-правовой аспект анализируемой проблематики, рассматриваются формы антиконкурентных соглашений, некоторые прямые и косвенные свидетельства заключения картеля в рамках отдельных секторов экономики. Кроме того, представлены признаки, свидетельствующие о заключении картельного соглашения на торгах, а также элементы, способствующие выявлению и раскрытию картельных соглашений в сфере закупок товаров, работ и услуг. Таким образом, учитывая необратимые трансформационные процессы электронизации закупочной деятельности, которые сегодня находятся в тренде поступательного развития в Российской Федерации, можно констатировать, что сложилась определенная практика работы с новыми доказательствами, которые ранее не использовались в нашей стране в рамках расследуемых антимонопольных дел.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Цыганкова Е.А. Антикартельное регулирование: новые практики в борьбе с антиконкурентным поведением (на примере рынка государственных закупок) // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 10А. С. 666-679. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.078

**Ключевые слова**

Картель, сговор, конкуренция, борьба с картелями, признаки картельного соглашения, государственные закупки.

## Введение

Современные условия хозяйствования, к которым вынуждены адаптироваться экономические субъекты, характеризуются актуальным набором глобальных императивов и соответствующих им детерминант, в числе которых создание открытого, профессионального и транспарентного рынка, в орбите которого находится эффективное обеспечение процессов модернизации экономико-правовых основ существования российской экономики, способных создать справедливую конкурентную среду для скорейшего выхода на траекторию эволюционной динамики.

Вместе с тем реальная ситуация в народном хозяйстве России такова, что становится очевидной необходимость усиления использования имеющегося у государства управленческого потенциала в направлении развития конкуренции в различных сферах экономики. Это, в частности, подтверждается той статистикой, которая раскрывает степень картелизации, существующей на некоторых российских рынках. Так, например по данным Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации (далее - ФАС) в 2015 г. было возбуждено 409 дел о картелях [Хамуков, 2017], в 2017 году этот показатель составлял уже 678 дел, а в 2018 году общее число дел, возбужденных ФАС по картельным статьям Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закона №135-ФЗ «О защите конкуренции»), выросло в сравнении с аналогичным показателем 2017 года на 13%, т.е. до 768 дел.<sup>1</sup>

Иными словами, проблема картелизации российской экономики очевидна, что еще в большей степени актуализируется в связи с пониманием того, что за указанными выше цифрами скрываются триллионы рублей. По мнению некоторых экспертов ценовые сговоры на рынке госзакупок обходятся российской экономике в 1,5-2% ВВП [Тенишев, 2017, www...].<sup>2</sup> Наряду с этим, представленные выше данные позволяют констатировать, что в делах о защите конкуренции значительно выросла роль государственного аппарата.

## Основная часть

Динамика последних лет, характеризуемая поступательным ростом количества, дел о раскрытии недобросовестного неконкурентного поведения участников на различных (априори немонополизированных) рынках, свидетельствует о том, что антимонопольные органы проводят огромную и сложную работу по борьбе с картелями. И это с каждым годом проявляется все более наглядно. Таким образом, актуальность обозначенной проблематики не вызывает сомнений, так как связана с основами формирования гармонично развивающейся институциональной среды и соответствующих институциональных преобразований, влияющих на естественный процесс функционирования национальной экономической системы, в которой нет места несправедливой конкуренции.

Для дальнейшего анализа по указанной проблематике, необходимым представляется рассмотрение предметной сущности таких понятий, как «конкуренция», «недобросовестная

---

<sup>1</sup> ФАС в СМИ: число картельных дел со сговором с чиновниками, возбужденных ФАС, в 2018 году выросло на 47%. URL: <https://fas.gov.ru/publications/17484> (дата обращения: 10.12.2019).

<sup>2</sup> ФАС оценила ущерб от картелей в сфере госзакупок в России. – 2018. - URL: [https://www.gazeta.ru/business/news/2018/03/15/n\\_11288935.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2018/03/15/n_11288935.shtml) (дата обращения: 17.12.2019).

конкуренция» и «картель». В рамках данного исследования под конкуренцией следует рассматривать соперничество экономических субъектов, характеризующееся тем, что действие (или бездействие) каждого из этих субъектов приводит к ситуации при которой у них отсутствует (либо ограничена) возможность одностороннего формирования определенных предпосылок для влияния на процесс производства, обращения и распределения товаров, работ или услуг на соответствующих рынках. К недобросовестной же конкуренции следует относить любые действия хозяйствующих субъектов, нацеленные на приобретение определенной выгоды в рамках осуществления предпринимательской деятельности и вступающие в отношения антагонизма с нормами российского национального права, а также наносящие какой-либо вред либо причиняющие убытки их потенциальным конкурентам [Камышанский, 2016]. Следует отметить, что данные определения в полной мере корреспондируют с теми, которые содержатся в статье 4 Закона №135-ФЗ «О защите конкуренции». Также следует особо подчеркнуть, что на сегодняшний день перечень форм недобросовестной конкуренция довольно обширен. Это обстоятельство детерминирует необходимость досконального анализа основных характерных особенностей недобросовестного поведения участников рыночных отношений [Дорофеева, 2018].

Очевидно, что, рассматривая такую дефиницию, как «картель», следует в первую очередь упомянуть соглашение, которое в соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона №135-ФЗ «О защите конкуренции» представляет собой договоренность в письменной форме либо содержащуюся в документе (нескольких документах) или договоренность, достигнутую в устной форме. Исходя из указанных определений соглашение представляется в виде сговора [Хабаров, 2014]. В этой связи под картелем следует понимать противозаконный сговор, лимитирующий конкуренцию и нивелирующий возможность формирования соревновательной среды на отдельно взятом рынке. В ситуации, когда участники рынка вступают в картель (заключают соглашение) можно сделать вывод о том, что они отказываются от индивидуальной стратегии поведения, что в свою очередь приводит к появлению у данных хозяйствующих субъектов монополистического поведения, исключаящего соперничество между собой. При этом подобное поведение (соглашение, сговор) приводит к ряду негативных последствий, отражающихся как на конечных потребителях в частности, так и на всей экономической системе в целом. Чаще всего среди подобных негативных тенденций выделяют: отсутствие новых либо снижение качества существующих товаров, работ, услуг, отсутствие стимула поиска и внедрения новых технологий, рост цен на товары, услуги и работы, стагнирование рынка, применение устаревших технологий и неразвитость инновационной составляющей картелизованного сегмента экономики, формирование высоких (зачастую непреодолимых) барьеров для появления новых игроков на рынке, появление и нарастание в социуме недоверия к фундаментальным элементам рыночной экономики, а также подрыв основ экономической безопасности страны [Шмелева, 2012; Саливон, 2018].

Специалисты Организации экономического сотрудничества и развития (далее - ОЭСР) установили, что наличие картельных сговоров на рынках товаров, работ, услуг коррелирует с ростом цен на эти товары, работы, услуги в пределе от 10 до 15 процентных пунктов.<sup>3</sup> Таким образом, предполагаемый уровень ущерба, наносимого картелями российской экономике

---

<sup>3</sup> Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), April 2014. P.6.

значителен. При этом, к большому сожалению, следует отметить и тот факт, что для государства раскрытие и доказывание сговоров на рынках довольно сложная задача. По мнению некоторых исследователей в области экономической теории вероятность раскрытия картельных сговоров колеблется всего лишь в пределах от 13% до 17% [Хамуков, 2017].

Между тем, следует акцентировать внимание на том, что проблема возникновения картелей не нова. Рассматривая ее сквозь призму исторической ретроспективы, можно констатировать, что подобие картельного поведения на рынке можно было наблюдать еще во времена Древнего Египта. Так, во II тысячелетии до н.э. лишь владельцы наиболее крупных мануфактур по производству ткани, среди которых был фараон и приближенные к нему жрецы, могли осуществлять экспортную торговлю на внешних рынках [Макаренко, 2018].

Можно заключить, что во все времена и владельцы производств, и торговцы имели склонность к антиконкурентному поведению. В защиту данного тезиса можно привести позицию Адама Смита, утверждавшего, что представители одного и того же вида ремесла или торговли не часто собираются вместе даже с целью развлекательных мероприятий, без того, чтобы итогом их разговора не стал заговор против публики или какое-нибудь соглашение об увеличении цен на свою продукцию [Кинев, 2010; Саливон, 2018; Латышов, 2014].

В XIX веке наблюдается бурное развитие крупного машинного производства, а также появление новых форм организации монополий. Среди наиболее заметных форматов монополистических объединений можно выделить такие, как трест и синдикат. Первая форма предусматривала по своей сути объединение всех компаний в одну с единым управленческим аппаратом. А вторая подразумевала лишь наличие между фирмами временного сговора в отношении проведения единообразной политики по осуществлению продаж на определенных рынках [Латышов, 2014]. Для предпринимательского сообщества всегда характерно то, что его представители, действуя в условиях ограниченности ресурсов, роста концентрации капитала и производства, стремятся предельно минимизировать собственные риски. В связи с этим, ситуация, при которой на первый план выходит честная и прозрачная конкурентная борьба между участниками рынка им попросту не выгодна, так как она создает высокорисковую среду. Поэтому для них гораздо более безопасным представляется применение различных форм объединений, нацеленных на достижение монополистического господства на конкретном рынке [Макаренко, 2018].

Развитие всевозможных форм монополистического рыночного поведения привлекло собой внимание со стороны представителей действующих на тот момент экономических школ. Среди ученых того времени можно выделить работы Т. Фогельштейна, Г. Гейтмана, Г. Деккера, Е. Шмаленбаха, Р. Лифмана и др.<sup>4</sup> Многие ученые того времени изучали парадигму объединения предприятий, ведь в начале XX века картелизация достигла небывалых масштабов. Так, например в Германии того периода количество картелей насчитывало до четырех тысяч. При этом в данную деятельность было вовлечено более двенадцати тысяч хозяйствующих субъектов. Надо отметить тот факт, что власти Германии осознанно реализовывали свою политику таким образом, чтобы количество картелей росло. Даже принимались нормы права, напрямую

---

<sup>4</sup> См.: Th. Vogelstein «Die finanzielle Organisation der kapitalistischen Industrie und die Monopolbildungen» в «Grundriß der Sozialökonomik». VI Abt., Tüb., 1914.; Деккер Г. Прощание со свободным хозяйством. [Ст. из: Die Arbeit, №6, 1928]. Проф. Шмаленбах о картелях и новом хозяйстве. [Ст. из: Vorwärts, 1.06.1928]; Hans Gideon Heymann. «Die gemischten Werke im deutschen Großeisengewerbe». Stuttgart, 1904 (SS. 256, 278-279); Liefmann R. Kartelle und Trusts und die Weiterbildung der volkswirtschaftlichen Organisation. 2. Aufl., 1910.

принуждающие к формированию картелей. Это продолжалось вплоть до конца Второй Мировой войны. Таким образом, выбранная стратегия картелизации экономики привела к тому, что более трети производственных мощностей (а в отношении некоторых товаров (услуг) и гораздо больше) использовались в рамках картелей, трестов и синдикатов [Макаренко, 2018].

Рассматривая в этой связи отечественный опыт, следует засвидетельствовать, что в России также наблюдались процессы формирования объединений монополистического характера. Однако, для нашей страны было характерно то, что подобные процессы зарождались несколько позже, нежели в Европе. Картелизации российской экономики значительно способствовали, в частности, реформаторские преобразования С.Ю. Витте, такие как: введение золотого стандарта, повышение ставок косвенных налогов, введение таможенных тарифов и создание государственной винной монополии. В качестве примера чисто российских монополистических объединений можно привести первый в России синдикат сахарозаводчиков, созданный в конце XIX века при поддержке государства.

Наиболее распространенными монополистическими объединениями на тот момент в России были картели либо синдикаты, однако встречались и тресты. Например, существовал крупный ниточный трест, товарищество нефтяного производства братьев Нобель и проч. Ввиду практически полного отсутствия законодательства, регулирующие монопольные объединения, последние (за редким исключением) официально не были зарегистрированы. Тем не менее их число неуклонно росло. Можно говорить о том, что для России начало XX века было ознаменовано существованием более 140 различных картелей, синдикатов и трестов, охватывающих 45 отраслей промышленности [Ерохина, 2009]. Таким образом, в историю дореволюционной России прочно вошли монополистические объединения, ставшие неотъемлемым элементом экономики страны. Коренным переломом в данном вопросе стала Октябрьская революция, приведшая к тому, что частный бизнес перестал существовать. Таким образом, картелизация российской экономической жизни была остановлена. На смену этому явлению пришла плановая экономика и полная монополия государства [Макаренко, 2018].

Новый виток развития в экономической теории проблематика картелей получила в период мирового экономического кризиса. В упомянутый период исследователи, учитывая неблагоприятные условия, в которых приходилось осуществлять свою деятельность компаниям, рассматривают картельные соглашения сквозь призму целеполагания субъектов хозяйствования, опирающегося в первую очередь на стремление сохранить свой бизнес на безубыточном (хоть и минимальном) уровне [Дозмаров, 2016; Саливон, 2018].

Как представляется, экономические субъекты, объединённые в картели, необоснованно завышают цены на свои товары, работы или услуги, что рано или поздно приводит к падению уровня спроса на них и снижению покупательской способности. Для приобретения последний покупатель начинают копить собственные средства либо накапливать долги. Тем самым непременно снизится спрос на другие товары, производители которых недополучат прибыль и возможно даже потерпят убытки. При этом существует вероятность того, что покупатели могут перестать выплачивать долги (займы, проценты по кредитам), от чего пострадают лица, их кредитующие. Таким образом, возникает цепная реакция, пагубно влияющая на экономическую ситуацию в целом. В этой связи можно заключить, что борьба с картелями однозначно является приоритетной задачей [Пыхтева, Виноградов, 2018].

В соответствии с нашей точкой зрения можно классифицировать картели следующим образом:

- картель, нацеленный на раздел рынка определенной товарной группы (или видов работ,

услуг);

- ценовой картель, в основе которого лежит сговор, направленный на повышение или понижения цены, на какую-либо товарную группу (либо группу работ или услуг);

- производственный картель, который создает предпосылки для сокращения либо полного прекращения производства товаров (работ, услуг) лицами, оставшимися на данном рынке вне рамок картельного соглашения;

- ограничительный картель, действующий в определенном рыночном секторе и создаваемый для принуждения некоторых игроков данного сегмента не участвовать в заключении договоров (контрактов) на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг с участниками рынка, не являющимися членами приоритетной группы для участников картеля [Журавлев, Малютина, 2018].

Картелизация российской экономики в большей мере охватила сферу торгов. Так, в 2015 году из всего объема дел о картелях сговоры на торгах составили около 80%. Аналогичный показатель наблюдался и в 2016 году, а уже в 2017 году он вырос до 86% [Пыхтеева, Виноградов, 2018]. А по данным заместителя начальника Управления по борьбе с картелями ФАС Тесленко А.В. за неполный 2019 год 85 % дел об антиконкурентных соглашениях – это сговоры на торгах (картели и сговоры с заказчиком (организатором) торгов) [Тесленко, 2019].

Как представляется, картели на торгах стремительно эволюционируют и качественно развиваются. К примеру, до 2014 года обычно в орбите деятельности одного картеля находились в среднем от одной до десяти закупочных процедур. В настоящее время речь уже может идти о сотне закупок. При этом ущерб для экономики страны может исчисляться в миллиардах рублей [Хамуков, 2017]. К примеру, в 2018 году ущерб от действий картелей для российской экономики в целом составил около 350 млрд. руб.<sup>5</sup> Это, безусловно, колоссальные цифры. Кроме того, к сожалению, все антимонопольным органам все чаще удается установить вовлеченность в картельные сговоры чиновников разного уровня.<sup>6</sup>

Сегодня существует множество форм и стратегий поведения картелей на торгах, среди которых можно выделить такие соглашения [Малютина, 2016]:

- о предоставлении участниками торговых процедур схожих заявок в рамках одного лота;
- о предоставлении участниками заявок с заведомо завышенными ценовыми предложениями;
- о подаче заявки одним из участников с наиболее низким ценовым предложением;
- о согласовании единых правил расчета цен или условий заявок участников торгов;
- о выявлении победителя торгов на основе каких-либо существенных критериев (распределение покупателей, географического распределения, ротации);
- об ограничении возможности победы на торгах других участников закупок.

Подобные соглашения могут предусматривать получение незаконного вознаграждения за счет перераспределения доли доходов победителей торгов между остальными участниками, входящими в картель [Журавлев, Малютина, 2018]. Кроме того, возможна ситуация, при которой участники картеля становятся победителями поочередно.

---

<sup>5</sup> ФАС оценила ущерб экономике России от картелей в 2018 году в 350 млрд рублей. – 2018. - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3744406> (дата обращения: 27.11.2019).

<sup>6</sup> Число картельных дел со сговором с чиновниками выросло в 2018 г. почти на 50% - ФАС. – 2019. - URL: <http://prozakupki.interfax.ru/articles/1212> (дата обращения: 15.12.2019).

Следует сказать, что сговоры на рынке госзакупок в значительной мере лимитируют возможности для оптимального и эффективного освоения средств бюджетов различных уровней [Пыхтеева, Виноградов, 2018]. Так, в Самарской области территориальное управление ФАС раскрыло картельный сговор на рынке поставок расходных материалов для лечебных учреждений. На протяжении нескольких лет семь фирм, которые принадлежали одним и тем же собственникам, согласованно участвовали в торгах. Кроме того, в ходе рассмотрения данного дела выяснились некоторые детали относительно участия в противоправной деятельности и представителей заказчиков. Все это способствовало тому, что данный картель выиграл 378 аукционов на общую сумму около 1,6 млрд. руб<sup>7</sup>. Подобные прецеденты, ярко иллюстрируют вышеуказанный тезис. Так как речь идет о суммах в миллиарды рублей, следовательно такие картельные сговоры – это прямая угроза экономической безопасности России.<sup>8</sup> Помимо прочего, ситуацию осложняет и тот факт, что в лидерах отраслей, в которых концентрация картелей наиболее заметна, являются такие важные для национальной экономики как строительство, поставки медицинских препаратов и изделий, а также поставки продуктов питания.

Так, к примеру, в 2017 году в строительном комплексе выявлено около 24,8 % от общего объема всех выявленных картелей, на фармацевтическом рынке – около 19 %, на рынке продуктовых поставок для государственных и муниципальных нужд – около 8%.<sup>9</sup> В части последнего рынка следует отметить, что данный сектор национальной экономики имеет для нее колоссальное значение. Данная позиция корреспондирует с точкой зрения статс-секретаря, заместителя руководителя ФАС Цариковского А.Ю. по мнению которого, продукты питания представляют собой товары первой необходимости, в этой связи борьба с искусственным ростом цен на них, детерминированным высоким уровнем картелизации данного рынка, сможет затормозить набирающую обороты инфляцию [Пыхтеева И.В., Виноградов, 2018].

Следует особо подчеркнуть, что вероятность возникновения картельных сговоров тем выше, чем более ограничено количество участников, осуществляющих свою деятельность на рынке, а также чем более высоки ограничительные административные барьеры.

В связи с такой серьезной диффузией элементов картелей в различные рынки национальной экономики руководитель ФАС Артемьев И.Ю. неоднократно призывал к тому, чтобы ужесточить противодействие незаконным соглашениям. Так, на расширенном заседании коллегии ФАС глава службы заявил, что сегодня мы сталкиваемся со всеобщей картелизацией экономики.<sup>10</sup> В этой связи логичным итогом работы ФАС в данном направлении явилось внесение службой в 2019 году в Государственную Думу пакета законопроектов, ориентированных на борьбу с картельными сговорами, который антимонопольщики

---

<sup>7</sup> Картельная закупка. – 2019. - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4157072> (дата обращения: 14.11.2019).

<sup>8</sup> Пыхтеева И.В., Виноградов А.В. Влияние картелей на экономическую безопасность государств // Молодежь в науке: Новые аргументы [Текст]: Сборник научных работ VIII Международного молодежного конкурса (Россия, г. Липецк, 30 марта 2018 г.). Часть II / Отв. ред. А.В. Горбенко. - Липецк: Научное партнерство «Аргумент», - 2018. - С.77-81, стр.78.

<sup>9</sup> ФАС: Лидером по числу картельных сговоров в 2017 году стал стройкомплекс. – Электрон. дан. – 2018. – URL: <https://rns.online/economy/FaS-pochti-chetvert-viyavlennih-v-2017-godu-kartelnih-sgovorov-prihoditsya-na-stroitelniy-kompleks-2018-01-11> (дата обращения: 02.12.2019).

<sup>10</sup> Глава ФАС заявил о «картелизации» российской экономики. – 2017. - URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/03/2017/58b68d5c9a7947d7434bb4c0>.

разрабатывали последние два года. В рамках данных законодательных инициатив представлялась возможной, помимо усиления мер в части лишения свободы и повышения штрафных санкций, также конфискация имущества и денежных средств, полученных участниками картеля. При этом максимальное наказание для чиновников в случае доказанности преступления при условии принятия вышеуказанных поправок в законодательство может составить до семи лет. Также в документах устанавливаются чёткие критерии, которые позволят гарантированно «поймать за руку» и наказать заказчиков торгов за сговор с их участниками<sup>11</sup>. Это все в значительной мере актуализируется, если картели создаются для освоения бюджетных средств, так как в случае их выявления государство чаще теряет больше, в сравнении с получаемым незначительным доходом в виде штрафов. Данный тезис оказался справедливым в ситуации с картелем, выигравшим около ста тридцати миллиардов рублей при поставках продуктов питания в детские образовательные учреждения, охватившем сорок три региона Российской Федерации.<sup>12</sup>

Надо сказать, что, безусловно, картель выгоден для его участников. Однако подобное объединение является весьма неустойчивым рыночным образованием. Обуславливается это тем, что целью любого участника картеля является увеличение собственной индивидуальной прибыли. То есть сам картель будет жизнеспособным до тех пор, пока он выгоден всем его участникам, а также о его существовании не известно третьим лицам [Саливон, 2018]. Таким образом, следует создавать условия для того, чтобы участникам картелей было не выгодно состоять в нем. В частности, по мнению начальника управления по борьбе с картелями ФАС Тенищева А.П., для борьбы с картелями достаточно успешно следует применять механизм «явки с повинной» одного из участников сговора. В настоящее время существуют и уже эффективно зарекомендовали себя программы освобождения от ответственности или смягчения ответственности, которые предусматривают для участников антиконкурентных соглашений и согласованных действий, добровольно предоставивших в ФАС информацию о заключении антиконкурентного соглашения или участии в согласованных действиях, полное или частичное освобождение от административной ответственности.<sup>13</sup>

Сегодня, если говорить о государственных и муниципальных закупках, следует обратить внимание на то, что данная сфера регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), который предназначен для того, чтобы нивелировать коррупционную составляющую, повысить прозрачность и результативность проводимых закупок, обеспечить справедливые и равные условия конкуренции, а также предотвратить иные злоупотребления в сфере закупок. Закон № 44-ФЗ предусматривает реализацию единого цикла, начиная от планирования определения

---

<sup>11</sup> ФАС в СМИ: пакет законопроектов о борьбе с картелями поступит в госдуму в ближайшие две недели. – 2019. - URL: <https://fas.gov.ru/publications/19235> (дата обращения: 18.10.2019).

<sup>12</sup> Конкуренция и право [Электронный ресурс]: ФАС России возбудила 36 дел по признакам картельных сговоров при поставках питания в школы и детские сады. – Электр. журн. – 2018. – URL: <http://cljournal.ru/news/14690> (дата обращения: 15.12.2019).

<sup>13</sup> Интернет-интервью с А.П. Тенишевым, начальником управления по борьбе с картелями Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации: «Антикартельные расследования: основные итоги и планы работы ФАС России на 2019 год» // КонсультантПлюс. - 2019. - URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/tenishev5> (дата обращения: 19.11.2019).



потребности до размещения соответствующих закупок и далее заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов.

В рамках указанного единого цикла можно говорить о том, что осуществляется многоступенчатый контроль, обеспечиваемый следующими организациями: ФАС и Федеральное казначейство. Первая отвечает за контроль над реализацией и соблюдением конкурентных процедур. Этими же функциями, только на своем уровне, наделены региональные и муниципальные органы контроля. А что касается Федерального казначейства, то в его компетенции входит осуществление контроля за расходованием бюджетных средств. Помимо этого, Законом № 44-ФЗ установлены еще такие формы, как: аудит государственных закупок (Счетная палата России), контроль со стороны соответствующих ведомств, общественный контроль, контроль со стороны заказчиков. Таким образом, создана многоуровневая система контроля, которая способна выявлять различные картельные образования [Хамуков, 2017]. Так, например, все активней в рамках данной системы проявляют себя общественные контролеры, среди которых наиболее заметные достижения у активистов проекта Общероссийского Народного Фронта «ЗА честные закупки». В этой связи следует привести опыт представителя проекта в Самарской области Нуждина В.В., который со своей командой за несколько лет системной работы в своем регионе помог выявить признаки ряда крупных картелей. Одним из самых важных достижений самарских активистов являются 90 млн. штрафов, взысканных с участников фармацевтического картеля.<sup>14</sup>

В качестве критериев, по которым можно сделать вывод относительно наличия картеля на торгах, можно назвать следующие:

- периодичность (поочередность) выигрыша определенными участниками торгов;
- небольшое количество участников торгов;
- минимальная разница между начальной максимальной ценой контракта и ценой, по которой заключается контракт (снижение на уровне 0,5-1%);
- избыточная осведомленность участников торгов, входящих в картель о реальных конкурентах и содержании поданных ими заявок;
- наличие участников фактически не принимающих участие в процедурах закупок либо их неявка на данные процедуры;
- существенное отличие начальной максимальной цены контракта (его отдельных лотов) от среднерыночной цены в конкретном регионе;
- ограничение распространения информации о планируемых закупках [Малютина, 2016].

Сегодня борьба с картелями на торгах подразумевает применение как традиционных методов, так и ряда нововведений, позволяющих получать информацию о сложившемся в рамках рассматриваемого рынка закупок сговора.

К традиционным методам, используемым как в России, так и за рубежом можно отнести:

- работу с участниками картеля о признании в обмен на возможное освобождение от ответственности;
- осуществление внеплановых проверок;
- работа с информацией о возможных картельных сговорах, публикуемой в различных открытых источниках (СМИ, социальные сети, иные интернет-источники и проч.);

---

<sup>14</sup> ФАС в СМИ: час работы и... – картель как на ладони! – 2019. - URL: <https://fas.gov.ru/publications/18577> (дата обращения: 12.12.2019).

- работа с заявлениями граждан, организаций, общественных контролеров, правоохранительных и других органов;
- иная работа, проводимая с государственными и муниципальными заказчиками, а также участниками закупок.

Нововведения же в основном коррелируют с тем, что в последние годы начался и активно развивается процесс, направленный на зарегулирование закупок для государственных и муниципальных нужд через внедрение электронных порталов с целью повышения транспарентности, хотя он и характеризуется некоторым ростом транзакционных издержек всех участников контрактной системы [Цыганков С.С., Сыропятов, 2018]. В этой связи следует упомянуть о том, что существует единая информационная система в сфере закупок (далее – ЕИС) - [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru). Официальный сайт Российской Федерации о проведении торгов, где доступна информация о проведении государственных и муниципальных торгов - [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) и девять функционирующих электронных торговых площадок (в том числе одна из которых предназначена для государственного оборонного заказа), на которых осуществляются сами торговые процедуры. В частности, новые методы выявления сговоров в первую очередь опираются на скрининг результатов осуществляемых электронных конкурентных процедур, их оперативном анализе и обработке. Так, например ЕИС позволяет обрабатывать большие массивы информации в короткие временные сроки.

Существуют определенные критерии, различные комбинации которых позволяют определять состояние конкуренции, возможное присутствие картелей или риск их появления на тех или иных рынках товаров, работ или услуг. В случае обнаружения ряда признаков, свидетельствующих о наличии сговора, антимонопольные органы вправе по своей инициативе начать расследование.

В качестве наиболее возможных признаков сговоров антимонопольная служба не редко рассматривает следующие:

- пул компаний поочередно выигравших на конкретном рынке товаров, работ или услуг либо компании часто выигрывающие торги;
- торги прошедшие с минимальным снижением начальной максимальной цены контракта или минимальным количеством участников;
- наличие участников закупок, не заявлявших свои предложения;
- существенное отличие начальной цены контракта от средних цен по рассматриваемому рынку товаров, работ или услуг;
- историческая ретроспектива участия в конкурентных процедурах определенных компаний, свидетельствующая о возможном сговоре данных компаний;
- единые идентификационные данные участников закупок (единый адрес офиса, одинаковые телефонные номера, одни и те же контактные лица, использование одного провайдера и IP-адреса, одинаковые свойства файлов, размещаемых на торговых площадках и проч.) [Хамуков, 2017].

## Заключение

Таким образом, учитывая необратимые трансформационные процессы электронизации закупочной деятельности, которые сегодня находятся в тренде поступательного развития в Российской Федерации, можно констатировать, что сложилась определенная практика работы с новыми доказательствами, которые ранее не использовались в нашей стране в рамках расследуемых антимонопольных дел.

## Библиография

1. Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), April 2014. P.6.
2. Hans Gideon Heymann. «Die gemischten Werke im deutschen Großeisengewerbe». Stuttgart, 1904 (SS. 256, 278-279).
3. Liefmann R. Kartelle und Trusts und die Weiterbildung der volkswirtschaftlichen Organisation. 2. Aufl., 1910.
4. Th. Vogelstein «Die finanzielle Organisation der kapitalistischen Industrie und die Monopolbildungen» в «Grundriß der Sozialökonomik». VI Abt., Tüb., 1914.
5. Глава ФАС заявил о «картелизации» российской экономики. – 2017. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/03/2017/58b68d5c9a7947d7434bb4c0>.
6. Деккер Г. Прощание со свободным хозяйством. [Ст. из: Die Arbeit, №6, 1928]. Проф. Шмаленбах о картелях и новом хозяйстве. [Ст. из: Vorwärts, 1.06.1928].
7. Дозмаров К.В. Экономические методы в борьбе с картелями // Экономический журнал. - 2016. - № 42. - С. 15-31.
8. Дорофеева Ю.А. Отрицание участия в картельном сговоре на торгах: доводы и возражения // Власть Закона. - 2018. - № 2. - С.63-74.
9. Ерохина О.В. Монополистические объединения Российской империи конца XIX – начала XX вв. // Грамота. - 2009. - № 11. - С. 38-41.
10. Журавлев С.Ю., Малютина О.А. Некоторые аспекты выявления и раскрытия картельных соглашений // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2018. - с. 35-40.
11. Интернет-интервью с А.П. Тенишевым, начальником управления по борьбе с картелями Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации: «Антикартельные расследования: основные итоги и планы работы ФАС России на 2019 год» // КонсультантПлюс. - 2019. - URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/tenishev5> (дата обращения: 19.11.2019).
12. Камышанский В.П. Пределы свободы и ограничения прав предпринимателей в условиях конкуренции // Власть Закона. – 2016. – № 3 (27). – С. 15–25.
13. Картельная закупка. – 2019. - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4157072> (дата обращения: 14.11.2019).
14. Кинёв А.Ю. Борьба с картелями в России. // Современная конкуренция. Выпуск №6. - 2010. - С.43-52.
15. Конкуренция и право [Электронный ресурс]: ФАС России возбудила 36 дел по признакам картельных сговоров при поставках питания в школы и детские сады. – Электр. журн. – 2018. – URL: <http://cljournal.ru/news/14690> (дата обращения: 15.12.2019).
16. Латышов А.Ю. Особенности современной монополии как формы организации бизнеса // Вестник Челябинского государственного университета. - 2014. - №21. - С. 192-200.
17. Макаренко В.А. История развития монополий как экономического субъекта // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2018. - С. 147-150.
18. Малютина О.А. Признаки картельных соглашений при заключении контрактов для государственных и муниципальных нужд // Вестник Нижегородской правовой академии. - 2016. - № 11. - С.68-71.
19. Малютина О.А. Сговор на торгах: правовые аспекты противодействия // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2016. - № 4 (36). - С.122-127.
20. Пыхтеева И.В., Виноградов А.В. Борьба с картелями в России и их влияние на экономическую безопасность государства // Социальное и экономическое развитие в XXI веке (31 Марта 2018 г. МК-13, г. Кемерово). - С 64-71.
21. Пыхтеева И.В., Виноградов А.В. Влияние картелей на экономическую безопасность государств // Молодежь в науке: Новые аргументы [Текст]: Сборник научных работ VIII Международного молодежного конкурса (Россия, г. Липецк, 30 марта 2018 г.). Часть II / Отв. ред. А.В. Горбенко. - Липецк: Научное партнерство «Аргумент». - 2018. - 272 с. - С. 77-81.
22. Саливон А.А. Почему картели подрывают экономическую безопасность страны? Россия и мировое сообщество перед вызовами нестабильности экономических и правовых систем: сборник статей Международной научно-практической конференции (1 мая 2018 г., г. Саратов). - Уфа: Аэтерна. - 2018. – С. 131-134.
23. Тенишев А.П. Картели обходятся экономике в 1,5% ВВП. – 2017. - URL: <https://iz.ru/614257/alina-evstigneeva/karteli-obkhodiatsia-ekonomike-v-15-vvp> (дата обращения: 02.12.2019).
24. Тесленко А.В. Борьба с антиконкурентными соглашениями в цифровую эпоху. – 2019. - URL: <https://fas.gov.ru/p/presentations/547> (дата обращения: 02.12.2019).
25. ФАС в СМИ: число картельных дел со сговором с чиновниками, возбужденных ФАС, в 2018 году выросло на 47%. URL: <https://fas.gov.ru/publications/17484> (дата обращения: 10.12.2019).
26. ФАС в СМИ: час работы и... – картель как на ладони! – 2019. - URL: <https://fas.gov.ru/publications/18577> (дата обращения: 12.12.2019).
27. ФАС в СМИ: пакет законопроектов о борьбе с картелями поступит в госдуму в ближайшие две недели. – 2019. - URL: <https://fas.gov.ru/publications/19235> (дата обращения: 18.10.2019).
28. ФАС: Лидером по числу картельных сговоров в 2017 году стал стройкомплекс. – Электрон. дан. – 2018. – URL:

- <https://rns.online/economy/FaS-pochti-chetvert-viyavlennih-v-2017-godu-kartelnih-sgovorov-prihoditsya-na-stroitel'nyy-kompleks-2018-01-11> (дата обращения: 02.12.2019).
29. ФАС оценила ущерб от картелей в сфере госзакупок в России. – 2018. - URL: [https://www.gazeta.ru/business/news/2018/03/15/n\\_11288935.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2018/03/15/n_11288935.shtml) (дата обращения: 17.12.2019).
30. ФАС оценила ущерб экономике России от картелей в 2018 году в 350 млрд рублей. – 2018. - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3744406> (дата обращения: 27.11.2019).
31. Хамуков М.А. Электронные доказательства картелей на торгах // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. - 2017. - № 9-4. - С. 57-61.
32. Хабаров С. А. Сговор как форма координации на торгах // Юрист. -2014. - № 15. - С. 33 – 37.
33. Цыганков С.С., Сыропятов В.А. Государственные закупки малого объема в России: между транспарентностью и издержками // Экономика: вчера, сегодня, завтра. - 2018 г. - С. 133-139.
34. Число картельных дел со сговором с чиновниками выросло в 2018 г. почти на 50% - ФАС. – 2019. - URL: <http://prozakupki.interfax.ru/articles/1212> (дата обращения: 15.12.2019).
35. Шмелева Е. Картели прижали: ФАС усиливает противодействие антиконкурентным сговорам – 2012. - URL: <https://tg.ru/2012/04/17/kartel.html> (дата обращения: 25.11.2019).

### **Anti-cartel regulation: new practices in the fight against anti-competitive behavior (on the example of the public procurement market)**

**Ekaterina M. Tsygankova**

Postgraduate student  
Southern Federal University,  
344006, 33, Bol'shaya Sadovaya st., Rostov-on-Don, Russian Federation;  
e-mail: [ekaterinagasanova@sfnu.ru](mailto:ekaterinagasanova@sfnu.ru)

#### **Abstract**

The relevance of the topic is due to the complexity of the practical life of the population, which leads to huge losses (in Russia, losses are estimated at 2% of the country's GDP). The article provides an essential assessment of the cartels, affecting the economic and legal aspect of the analyzed problems, as well as the forms of direct and indirect evidence of the conclusion of the cartel within individual sectors of the economy. In addition, there are signs indicating the conclusion of cardboard agreements at the auction, as well as elements that facilitate the identification and disclosure of cardboard agreements in the procurement of goods, works and services. Thus, taking into account the irreversible transformational processes of the electrification of procurement, which are currently in the process of development in the Russian Federation, practical work can be confirmed with new evidence that was not previously used in our country in the framework of the investigated antitrust cases.

#### **For citation**

Tsygankova E.A. (2019) Antikartel'noe regulirovanie: novye praktiki v bor'be s antikontekurentnym povedeniem (na primere rynka gosudarstvennykh zakupok) [Anti-cartel regulation: new practices in the fight against anti-competitive behavior (on the example of the public procurement market)]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (10A), pp. 666-679. DOI: 10.34670/AR.2020.91.10.078

#### **Keywords**

Cartel, conspiracy, competition, struggle with cartels, signs of a cartel agreement, public procurement.

## References

1. Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), April 2014. P.6.
2. Hans Gideon Heymann. «Die gemischten Werke im deutschen GroÙeisengewerbe». Stuttgart, 1904 (pp. 256, 278-279).
3. Liefmann R. Kartelle und Trusts und die Weiterbildung der volkswirtschaftlichen Organisation. 2. Aufl., 1910.
4. Th. Vogelstein «Die finanzielle Organisation der kapitalistischen Industrie und die Monopolbildungen» v «GrundriÙ der Sozialökonomik». VI Abt., Tüb., 1914.
5. Glava FAS zajavil o «kartelizaciji» rossijskoj jekonomiki. 2017. URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/03/2017/58b68d5c9a7947d7434bb4c0>.
6. Dekker G. Proshhanie so svobodnym hozjajstvom. [Ct. iz: Die Arbeit, №6, 1928]. Prof. Shmalenbah o karteljah i novom hozjajstve. [Ct. iz: Vorwärts, 1.06.1928].
7. Dozmarov K.V. (2016) Jekonomicheskie metody v bor'be s karteljami . Jekonomicheskij zhurnal. № 42. p. 15-31.
8. Dorofeeva Ju.A. (2018) Otricanie uchastija v kartel'nom sgovore na torgah: dovody i vozrazhenija . Vlast' Zakona. № 2. p.63-74.
9. Erohina O.V. (2009) Monopolisticheskie ob#edinenija Rossijskoj imperii konca XIX – nachala XX vv. [Monopolistic associations of the Russian Empire in the late XIX - early XX centuries]. Gramota. № 11. p. 38-41.
10. Zhuravlev S.Ju., Maljutina O.A. (2018) Nekotorye aspekty vyjavlenija i raskrytija kartel'nyh soglashenij . Problemy pravohranitel'noj dejatel'nosti. p. 35-40.
11. Internet-interv'ju s A.P. Tenishevym, nachal'nikom upravljenija po bor'be s karteljami Federal'noj antimonopol'noj sluzhby Rossijskoj Federacii: «Antikartel'nye rassledovanija: osnovnye itogi i plany raboty FAS Rossii na 2019 god» . Konsul'tantPljus. - 2019. - URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/tenishev5> (data obrashhenija: 19.11.2019).
12. Kamyschanskij V.P. Predely svobody i ogranichenija prav predprinimatelej v uslovijah konkurencii . Vlast' Zakona. – 2016. – № 3 (27). – S. 15–25.
13. Kartel'naja zakupka. – 2019. - URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4157072>.
14. Kinjov A.Ju. (2010) Bor'ba s karteljami v Rossii. Sovremennaja konkurencija. Vypusk №6. p.43-52.
15. (2018) Konkurencija i pravo [Elektronnyj resurs]: FAS Rossii vzbudila 36 del po priznakam kartel'nyh sgovorov pri postavkah pitanija v shkoly i detskie sady. – Jelekt. zhurn. URL: <http://cljournal.ru/news/14690> (data obrashhenija: 15.12.2019).
16. Latyshov A.Ju. (2014) Osobennosti sovremennoj monopolii kak formy organizacii biznesa . Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta. №21. - S. 192-200.
17. Makarenko V.A. (2018) Istorija razvitija monopolij kak jekonomicheskogo sub#ekta . Izvestija Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta. S. 147-150.
18. Maljutina O.A. (2016) Priznaki kartel'nyh soglashenij pri zaključenii kontraktov dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd . Vestnik Nizhegorodskoj pravovoj akademii. № 11. p.68-71.
19. Maljutina O.A. (2016) Sgovor na torgah: pravovye aspekty protivodejstvija . Juridicheskaja nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. № 4 (36). p.122-127.
20. Pyhteeva I.V., Vinogradov A.V. Bor'ba s karteljami v Rossii i ih vlijanie na jekonomicheskiju bezopasnost' gosudarstva . Social'noe i jekonomicheskoe razvitie v XXI veke (31 Marta 2018 g. MK-13, g. Kemerovo). p 64-71.
21. Pyhteeva I.V., Vinogradov A.V. (2018) Vlijanie kartelej na jekonomicheskiju bezopasnost' gosudarstv . Molodezh' v nauke: Novye argumenty [Tekst]: Sbornik nauchnyh rabot VIII Mezhdunarodnogo molodezhnogo konkursa (Rossija, g. Lipeck, 30 marta 2018 g.). Chast' II / Otv. red. A.V. Gorbenko. - Lipeck: Nauchnoe partnerstvo «Argument». p. 77-81.
22. Salivon A.A. (2018) Pochemu karteli podryvajut jekonomicheskiju bezopasnost' strany? Rossija i mirovoe soobshhestvo pered vyzovami nestabil'nosti jekonomicheskijh i pravovyh sistem: sbornik statej Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskij konferencii (1 maja 2018 g., g. Saratov). Ufa: Ajeterna. p. 131-134.
23. Tenishev A.P. Karteli obhodjatsja jekonomike v 1,5% VVP. – 2017. - URL: <https://iz.ru/614257/alina-evstigneeva/karteli-obkhodiatsia-ekonomike-v-15-vvp>
24. Teslenko A.V. (2019) Bor'ba s antikontekurentnymi soglashenijami v cifrovuju jepohu. URL: <https://fas.gov.ru/p/presentations/547>
25. FAS v SMI: chislo kartel'nyh del so sgovorom s chinovnikami, vzbuzhdennyh FAS, v 2018 godu vyroslo na 47%. URL: <https://fas.gov.ru/publications/17484>
26. FAS v SMI: chas raboty i... – kartel' kak na ladoni! – 2019. - URL: <https://fas.gov.ru/publications/18577>
27. (2019) FAS v SMI: paket zakonoproektov o bor'be s karteljami postupit v gosdumu v blizhajshie dve nedeli. URL: <https://fas.gov.ru/publications/19235> (data obrashhenija: 18.10.2019).
28. (2018) FAS: Liderom po chislu kartel'nyh sgovorov v 2017 godu stal strojkompleks. – Jelekt. dan. URL: <https://rns.online/economy/FaS-pochti-chetvert-viyavlenih-v-2017-godu-kartelnih-sgovorov-prihoditsya-na-stroitelnij-kompleks-2018-01-11> (data obrashhenija: 02.12.2019).
29. FAS ocenila ushherb ot kartelej v sfere gozakupok v Rossii. – 2018. - URL:

- 
- [https://www.gazeta.ru/business/news/2018/03/15/n\\_11288935.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2018/03/15/n_11288935.shtml) (data obrashhenija: 17.12.2019).
30. (2018) FAS ocenila ushherb jekonomike Rossii ot kartelej v 2018 godu v 350 mlrd rublej. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3744406> (data obrashhenija: 27.11.2019).
31. Hamukov M.A. (2017) Jelektronnye dokazatel'stva kartelej na torgah . Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina. № 9-4. p. 57-61.
32. Habarov S. A. (2014) Sgovor kak forma koordinacii na torgah . Jurist. № 15. p. 33 – 37.
33. Cygankov S.S., Syropjatov V.A. (2018) Gosudarstvennye zakupki malogo ob#ema v Rossii: mezhdju transparentnost'ju i izderzhkami . Jekonomika: vchera, segodnja, zavtra. p. 133-139.
34. Chislo kartel'nyh del so sgovorom s chinovnikami vyroslo v 2018 g. pochti na 50% - FAS. – 2019. - URL: <http://prozakupki.interfax.ru/articles/1212>
35. Shmeleva E. Karteli prizhali: FAS usilivaet protivodejstvie antikonkurentnym sgovorom. 2012. - URL: <https://rg.ru/2012/04/17/kartel.html>