

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт институциональных исследований

**ВОЗМОЖНОСТИ ГОРИЗОНТАЛЬНОЙ
И ВЕРТИКАЛЬНОЙ КООРДИНАЦИИ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК:
АНАЛИЗ СИТУАЦИЙ**

Препринт WP10/2012/01

Серия WP10

Научные доклады

Института институциональных
исследований

Москва

2012

УДК 339.186

ББК 65.422

В64

Редакторы серии WP10

«Научные доклады Института институциональных исследований»

Я.И. Кузьминов, М.М. Юдкевич

В64

Возможности горизонтальной и вертикальной координации при осуществлении государственных закупок: анализ ситуаций : препринт WP10/2012/01 [Текст] / А. А. Бальсевич, А. В. Еремина, И. В. Зороастрова, И. А. Морозов, М. В. Островная, С. Г. Пивоварова, Е. А. Подколзина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 80 с. – 150 экз.

Система государственных закупок представляет собой набор правил поведения для государственных заказчиков, уполномоченных органов и потенциальных поставщиков, участвующих в тех или иных конкурентных процедурах заказа. Предполагается, что если все стороны следуют правилам, результатом этих конкурентных процедур должна быть покупка товаров, работ или услуг необходимого качества по минимальной доступной цене. Однако у всех участников системы государственного заказа могут возникать стимулы к нарушению этих правил: созданию дополнительных горизонтальных или вертикальных связей, искажению информации о качестве и т.д.

В данной работе проводится анализ ситуаций, в которых возможно возникновение горизонтальных и/или вертикальных связей между поставщиками, участвующими в процедурах государственных закупок, и организаторами торгов или государственными заказчиками. На примерах закупок различных товаров и услуг в различных регионах России мы выделяем и обсуждаем примеры, возможные причины возникновения и потенциальные последствия такого рода связей.

УДК 339.186

ББК 65.422

Бальсевич А.А. – младший научный сотрудник, Международная научно-учебная лаборатория институционального анализа экономических реформ (МНУЛ ИАЭР), ИНИИ, НИУ ВШЭ (abalsevich@hse.ru).

Еремина А.В. – ассистент кафедры экономической теории и эконометрики Нижегородского филиала НИУ ВШЭ (aeremina@hse.ru).

Зороастрова И.В. – старший преподаватель кафедры экономической теории и эконометрики Нижегородского филиала НИУ ВШЭ (izoroastrova@hse.ru).

Морозов И.А. – стажер-исследователь, Международная научно-учебная лаборатория институционального анализа экономических реформ (МНУЛ ИАЭР), ИНИИ, НИУ ВШЭ (morozov.hse@gmail.com).

Островная М.В. – стажер-исследователь, Международная научно-учебная лаборатория институционального анализа экономических реформ (МНУЛ ИАЭР), ИНИИ, НИУ ВШЭ (margostrovnaya@mail.ru).

Пивоварова С.Г. – младший научный сотрудник, Международная научно-учебная лаборатория институционального анализа экономических реформ (МНУЛ ИАЭР), ИНИИ, НИУ ВШЭ (s.g.pivovarova@gmail.com).

Подколзина Е.А. – старший научный сотрудник, Международная научно-учебная лаборатория институционального анализа экономических реформ (МНУЛ ИАЭР), ИНИИ, НИУ ВШЭ (epodk@hse.ru).

Препринты Национального исследовательского университета

«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Бальсевич А.А., 2012

© Еремина А.В., 2012

© Зороастрова И.В., 2012

© Морозов И.А., 2012

© Островная М.В., 2012

© Пивоварова С.Г., 2012

© Подколзина Е.А., 2012

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2012

Содержание

Введение	4
Стимулы к оппортунистическому поведению в государственных закупках: обзор литературы	6
Возможности горизонтальной и вертикальной координации при осуществлении государственных закупок: анализ ситуаций	15
Кейс 1. Анализ причин вертикальной координации между заказчиком и поставщиком на рынке медикаментов	16
Кейс 2. Дорожное строительство и ремонт: последствия координации поставщиков	33
Кейс 3. Выявление согласованного поведения на рынке государственных и муниципальных закупок нефтепродуктов	51
Заключение	65
Литература	66
Приложения	73

Введение¹

В большинстве стран расходы на государственные закупки составляют существенную долю в валовом внутреннем продукте (от 5% до 21% от ВВП в 2008 г. по странам ОЭСР²), а следовательно, то, как расходуются средства, выделенные на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд, оказывает значительное влияние на функционирование экономики и благосостояние общества.

Ситуация в России характеризуется одновременно и достаточно высокой долей расходов на государственные закупки – объем государственных закупок в России в 2010 г. составил 15% ВВП³ – и наличием множества свидетельств неэффективного расходования средств⁴ в различных отраслях экономики: от дорожного строительства до закупки медицинского оборудования. По некоторым данным, 20% от общей суммы расходов на госзакупки и примерно 12% от бюджета страны разворовывается в результате коррупционных взаимодействий между заказчиками и поставщиками⁵. А оценки общей неэффективности системы доходят до 25–30%⁶.

¹ Материалы к обзору литературы и к кейсам по закупке медикаментов и дорожного строительства подготовлены в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011 г.

Часть материалов, вошедших в препринт, была представлена в докладах XIII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия, 3–5 апреля, 2012 г.): Подколзина Е., Морозов И. «Определение сговора в государственных закупках на примере Новосибирской области»; Островная М., Подколзина Е. «Фундаментальная трансформация» и нечестная конкуренция на рынке государственных закупок медикаментов в РФ».

Также некоторые материалы были представлены на научном семинаре факультета экономики НИУ ВШЭ – Нижний Новгород 5 июня 2012 г.: Зороастрова И., Еремина А. «Кейс-анализ: выявление согласованного поведения на рынке государственных и муниципальных закупок нефтепродуктов».

² См.: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/09/01/index.html;jsessionid=us2jjljdwu7x.delta?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-46-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html.

³ См.: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/2009/11/20/889349>.

⁴ См., например, <http://genproc.gov.ru/news/news-74272/>; http://www.vedomosti.ru/library/news/1387605/bolshe_60_sejchas_na_stroitelstve_dorog_ukrast_nevozmozhno.

⁵ См.: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/248724/ukrast_trillion.

⁶ См.: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/248724/ukrast_trillion.

Несмотря на то, что основной задачей закона, регулирующего закупочную деятельность в России – Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу с 1 января 2006 г., – была борьба с коррупцией, до сих пор решить эту проблему не удалось. При этом формальное соблюдение закона оставляет пространство для коррупционного и оппортунистического поведения участников, и наоборот, иногда стремление заказчика получить товар лучшего качества по более низкой цене подталкивает его к нарушению закона.

В данной работе мы покажем, какие виды оппортунистического поведения могут возникать при взаимодействии заказчиков и поставщиков, обсудим причины и возможные последствия такого поведения. В первой части работы приводятся теоретические основания для анализа сговора между поставщиками и между поставщиком и заказчиком. Далее, на основе представленного обзора теоретических исследований мы анализируем ситуации, в которых описываются возможные схемы создания горизонтальных связей между участниками процедур государственных закупок (сговор на региональных и муниципальных рынках) и вертикальных связей между одним из поставщиков и заказчиком на региональном рынке товара с плохо верифицируемым качеством. При этом мы оцениваем, какое влияние на возможности сговора и на результаты закупок могут оказывать характеристики закупаемого товара, основные характеристики рынка (например, количество потенциальных поставщиков), а также особенности осуществления закупок данного товара.

В работе представлены три кейса⁷. В двух кейсах рассматриваются региональные закупки, в третьем – муниципальные. В первом кейсе изучаются возможности скоординированных действий между заказчиком и одним из поставщиков на примере государственных закупок медикаментов. Мы отталкиваемся от ситуации, в которой по результатам проводимых закупок была подана жалоба в УФАС и заказчику было вынесено предупреждение. Во втором кейсе описывается ситуация с государствен-

⁷ Основная цель авторов – проанализировать различные схемы поведения компаний, которые могут приводить к завышенным ценам на рынках, а не предоставить неоспоримые доказательства сговора между конкретными лицами, поэтому в данной работе все данные представлены в максимально обезличенном виде, чтобы нельзя было провести параллели с действующими компаниями и государственными заказчиками. В зависимости от специфики проводимого анализа может быть не назван анализируемый регион, если заказчик или компания занимают в нем монопольное положение.

ными закупками дорожных строительных работ. Несмотря на значительные расходы на ремонт и строительство дорог, качество дорожного покрытия в этой области остается одним из самых плохих в России. Анализируя данные по проводимым процедурам, мы исследуем возможности для сговора между поставщиками, который приводит к неэффективному расходованию средств, выделенных на ремонт дорог, а также примеры реализации сговора, которые используются в данном случае. Третий кейс описывает ситуацию с государственными закупками нефтепродуктов на муниципальном уровне (Орехово-Зуевский район Московской области). При этом предполагается возможное существование сговора между поставщиками, который поддерживается заказчиками.

Стимулы к оппортунистическому поведению в государственных закупках: обзор литературы

Система государственных закупок представляет собой набор правил поведения для государственных заказчиков, уполномоченных органов и потенциальных поставщиков, участвующих в тех или иных конкурентных процедурах заказа. Предполагается, что если все стороны следуют правилам, результатом этих конкурентных процедур должна быть покупка товаров, работ или услуг необходимого качества по минимальной доступной цене. Однако у всех участников системы государственного заказа могут возникать стимулы к нарушению этих правил: созданию дополнительных горизонтальных или вертикальных связей, искажению информации о качестве и т.д.

Нарушение правил, как правило, не противоречит рациональной линии поведения агентов и приводит к увеличению их ожидаемой прибыли. В большинстве случаев нарушение правил проведения процедуры невыгодно для организатора, т.е. государства. Так, если фирмы, участвующие в процедуре закупки, вступают в явный или неявный сговор, цена закупки, как правило, повышается; если чиновник, отвечающий за проведение процедуры, нарушает правила проведения процедуры в обмен на взятку, происходит перераспределение государственной прибыли в пользу чиновника и зачастую прием товара ненадлежащего качества; наконец, если стимулы к предоставлению правдивой информации о качестве закупаемого товара недостаточны, результат конкретной закупки

может оказаться непредсказуемым. Ниже представлены возможные схемы создания горизонтальных связей между участниками процедур государственных закупок и вертикальных связей между одним из поставщиков и заказчиком.

Горизонтальная координация

С юридической точки зрения сговором является «предварительная договоренность» о совместных действиях, например, в нашем случае, договоренность фирм о совместном поведении во время закупочного аукциона или конкурса. Однако с экономической точки зрения под сговором понимается поведение нескольких фирм на олигополистическом рынке, *имитирующее результат поведения единственной доминирующей фирмы*⁸. В системе государственных закупок сговор между поставщиками возникает как ответ на стимулы, создаваемые структурой рынка, взаимоотношениями между потенциальными поставщиками и особенностями выбранной процедуры.

Главными условиями для возникновения сговора, выделенными еще в работе Stigler (1964), являются *возможность увеличения ожидаемой прибыли* за счет координации стратегий поведения и *возможность построения механизма «наказания»* участников процедуры, отклоняющихся от выбранной скоординированной стратегии. Существует несколько форм координации. Самая распространенная – стратегия «фиксированной цены», в которой фирмы выбирают между собой победителя и договариваются о разделе прибыли. Прибыль, полученная в результате сговора, может быть разделена в соответствии с выбранной очередностью («цепочки сговора»), долями рынка, занимаемыми фирмами, потенциальными издержками на выполнение заказа и т.д. Кроме того, прибыль может разделяться по принципу сегментации рынка и разделения сфер влияния (географическое положение, специализация фирм-участников).

Конкретная реализация механизма разделения потенциальной прибыли между участниками процедур распределения может влиять на вероятность разоблачения сговора. Однако главной задачей организатора процедур является не выявление сговора, но его *предотвращение*. Предотвращение сговора требует понимания процесса формирования сти-

⁸ Kuhn (2001) обсуждает различия между юридическим и экономическим взглядом на сговор, и причины, по которым эти различия возникают.

мулов к сговору, т.е. текущей структуры рынка, свойств распределяемого блага и возможных форм координации между потенциальными поставщиками.

Сговор является устойчивой формой существования фирм на рынке, если прибыль от участия в сговоре велика, риск обнаружения сговора заказчиком или регулятором мал, а риск «наказания» за отклонение от скоординированной линии поведения велик. В работе Ivaldi et al. (2003) подробно обсуждаются факторы рыночной среды, стимулирующие возникновение сговора на олигополистическом рынке. В работе Albano et al. (2006) обсуждается влияние этих факторов на сговор в специфике государственных закупок. Здесь мы приведем короткое изложение аргументов авторов обеих работ.

К условиям, благоприятствующим сговору, можно отнести малое количество поставщиков на рынке, наличие барьеров на вход в отрасль, высокую частоту проведения аукционов или конкурсов, сравнительную однородность поставщиков и отсутствие сильной асимметрии между их издержками и т.д. К примеру, наличие лишь небольшого количества поставщиков, способных выполнить данный контракт, значительно снижает издержки координации между потенциальными участниками картеля и увеличивает потенциальные выгоды от сговора, поскольку прибыль делится между меньшим количеством участников (Compte, Jehiel, 2001). В то же время небольшое количество участников в картеле означает сравнительную лёгкость отслеживания и наказания нарушителя.

Схема взаимодействия между участниками картеля также может зависеть от структуры рынка и возможностей потенциальных поставщиков. Различные схемы организации картеля можно классифицировать по степени прямого взаимодействия между его участниками.

Все механизмы сговора можно условно разделить на две большие группы: сговор в слабой и сговор в сильной формах (McAfee, McMillan, 1992). Сговор в слабой форме не предполагает осуществления трансфертов между участниками, в то время как сильная его форма использует механизм трансфертов для распределения прибыли. Несмотря на то, что поддержание слабой формы сговора, как правило, предполагает наличие прямой координации между участниками, слабый картель может образоваться и в отсутствие всякой координации. В условиях асимметрии информации, т.е. при ограниченности знаний поставщика об оценках других игроков, оптимальной стратегией для участника аукциона может быть выдвигание ставки на уровне резервной цены. Таким образом, рав-

новесие будет характеризоваться *n* одинаковыми ставками, не отличающимися от начальной цены аукциона (McAfee, McMillan, 1992). Этот механизм неявного сговора позволяет максимизировать суммарную прибыль картеля и распределить контракты примерно поровну, используя дизайн процедуры в качестве генератора случайных чисел (в том случае, если правилом аукциона установлено равновероятное определение победителя при совпадении минимальных ставок). Существует ряд эмпирических исследований, подтверждающих существование данного феномена: на различных аукционах в США, Канаде, а также во многих европейских странах наличие множества эквивалентных друг другу ставок на закрытом аукционе – обычное явление (Mund, 1960; Cook, 1963; Comanor, Schankerman, 1976).

В организации картелей без трансфертов, предполагающих прямую координацию между участниками, ключевую роль играет схема распределения побед на торгах. Здесь можно выделить два основных типа организации картелей: «цепочки сговора» и «комплементарные» схемы. Участники могут использовать схему «цепочки сговора» с тем, чтобы разделить между собой рынок согласно установленным долям – роль победителя аукциона в такой схеме переходит от одного игрока к другому с частотой, определяющейся соотношением оговоренных долей рынка. Так, к примеру, рынок электрооборудования в США был разделен между компаниями General Electric, которой досталась доля в 45%, Westinghouse, получившей 35% и занявшей остальные 10% рынка Federal Pacific (Smith, 1961, p. 137). «Комплементарная» схема, напротив, гарантирует победу одним и тем же поставщикам независимо от условия проведения процедуры. Такие схемы используются в тех случаях, когда у выделенного поставщика есть какое-либо безоговорочное преимущество перед остальными участниками картеля. Таким образом, поставщик, имеющий опыт работы с данным заказчиком или обладающий преимуществом в виде низких издержек, может отправлять т.н. «Call letters» конкурентам с заявлением о намерении выиграть аукцион и предложением вступить в сговор. Один из таких картелей был разоблачен в Корее, когда крупная строительная компания с низкими издержками вступила в сговор со своими более слабыми и не имевшими такого большого опыта конкурентами (Lee, Hahn, 2002). Согласно договоренности, эта компания побеждала во всех торгах по строительству и ремонту дорог в данной провинции, а участие в картеле позволяло ей заключать контракты по сравнительно более высоким ценам.

Две описанные выше схемы могут быть предпочтительнее неявного сговора в том случае, когда аукционист по каким-либо причинам не может равномерно распределять контракты между победителями с одинаковыми ставками. В случае если такая возможность у аукциониста есть, картель предпочитает использовать другие механизмы распределения. Ещё одним фактором может стать и интерес антимонопольных органов к наличию большого количества равных ставок. Опасность вмешательства извне также может побудить картель к переключению на более «безопасные» схемы, включая «цепочки сговора» или «комплементарные» схемы сговора.

Картель, участники которого имеют возможность перераспределять ренту путем взаимных трансфертов, обладает большей устойчивостью. Участники сговора, как правило, заранее договариваются о том, кто будет победителем, и этот победитель выдвигает единственную ставку на уровне начальной цены. После того как он заключает контракт по максимальной возможной цене, весь его «излишек» распределяется между остальными участниками. В действительности в таком картеле оптимальным является проведение дополнительного закрытого внутреннего аукциона (McAfee, McMillan, 1992), который позволяет определить реальные оценки игроков, вычислить оптимальную ставку, делаемую участниками картеля, размер и схему распределения «дополнительной прибыли». Трансферты между участниками картеля могут разделять дополнительную прибыль поровну, однако чаще всего прибыль разделяется в соответствии с реальными издержками участников, либо с долями рынка, занимаемыми участниками. Такой дополнительный аукцион может проводиться и после основных торгов. Постаукционные торги не влияют на ставку, которую делает картель в ходе аукциона, однако могут влиять на схему распределения прибыли между участниками картеля. Подобные постаукционные торги были замечены в торговле антиквариатом, книгами, древесиной, рыбой и шерстью (Cassady, 1967; Graham, Marshall, 1987; Halpern, 1985).

Использование трансфертов позволяет значительно повысить эффективность картеля, однако вместе с тем повышает риск разоблачения антимонопольными ведомствами. Эффективность слабых картелей, не использующих трансферты, ниже, однако обнаружить такой сговор гораздо труднее ввиду того, что участники почти не взаимодействуют между собой. Таким образом, слабые картели более устойчивы по отношению к внешнему воздействию и менее устойчивы по отношению к внутрен-

ним стимулам к нарушению общей стратегии поведения, выработанной картелем.

Вертикальная координация

Под коррупцией мы понимаем ситуацию, в которой экономический агент, облеченный властью и доверием, *нарушает правила в обмен на получение материальной или нематериальной личной выгоды*. В случае государственных закупок у организатора процедуры могут возникнуть стимулы к коррупции, так как он не является ни «владельцем» средств, выделяемых на закупку, ни конечным потребителем объекта закупки. Кроме того, при проведении процедур, привлекающих третьи стороны, такие как экспертные комиссии, к оценке предложений потенциальных поставщиков, возможно возникновение коррупции на стадии оценки заявок.

Можно выделить три основных вида манипуляций в ходе проведения процедур распределения благ, связанных с коррупцией:

- во-первых, организатор процедуры может предоставлять возможность одному или нескольким выбранным им участникам изменять свои предложения или снабжать их информацией о ходе процедуры с целью оптимизации предлагаемых этими участниками предложений;
- во-вторых, организатор процедуры может выступать в качестве связующего звена между участниками процедуры, координируя их действия и «дирижируя» поступающими предложениями;
- наконец, как организатор процедуры, так и третья сторона в лице экспертной комиссии могут исказить оценку качества предложений отдельных участников процедуры.

Если в ходе коррупционного обмена чиновник предоставляет участнику процедуры возможность изменить свое первоначальное предложение, большую роль в механизме возникновения коррупции и эффективности результата распределения блага играет наличие (или отсутствие) предварительных договоренностей между организатором и участниками процедуры. В случае если между организатором и одним или несколькими агентами существует предварительная договоренность, результат распределения может оказаться неэффективным, т.е. благо, или, в случае государственных закупок, контракт на поставку блага, может достаться неэффективному агенту. В ходе процедуры закупки, в которой между од-

ним из участников и организатором существует предварительная договоренность, организатор предоставляет выбранному участнику либо поднять ставку до уровня предложения ближайшего конкурента, если по результатам процедуры выбранный участник оказался победителем, либо опустить ставку, если по результатам процедуры выбранный участник не является победителем. Такую процедуру можно представить в виде двух последовательных процедур. На первом этапе участники процедуры, не имеющие преимуществ контакта с организатором, соревнуются «по правилам». На втором этапе выбранный участник предлагает, либо не предлагает ставку, перекрывающую предложение победителя первого этапа⁹. Потеря эффективности такой процедуры может быть сглажена за счет проведения английского аукциона или аукциона Викри, так как в ходе таких процедур участники предъявляют ставки, соответствующие их реальным внутренним оценкам блага.

В случае если предварительная договоренность отсутствует, как правило, победителем процедуры становится эффективный агент, однако в результате коррупционной сделки потенциальная прибыль государства распределяется между выигравшим агентом и организатором процедуры. В отсутствие неэкономических стимулов к коррупции такой вид коррупции выгоднее для организатора процедуры, так как он имеет возможность использовать информацию, полученную в ходе проведения процедуры для выбора самого «прибыльного» агента в качестве партнера в коррупционной сделке. В отличие от рассмотренного ранее случая, такой вариант коррупции более устойчив к проведению аукционов второй цены, однако установление коррупционных контактов в аукционе второй цены требует вовлечения в сделку как минимум двух участников аукциона и, следовательно, увеличивает риск раскрытия коррупционной сделки¹⁰.

Кроме того, возможен смешанный вариант взаимодействия, в котором организатор процедуры выбирает партнера по коррупционной сделке посредством проведения предварительной процедуры отбора, например «аукциона взяток». В таком случае результат процедуры распреде-

⁹ Экономическая модель данного вида коррупции представлена, например, в работе Lengwiler, Wolfstetter (2005).

¹⁰ В работе Menezes, Monteiro (2006) обсуждается модель коррупции на основе наблюдаемых организатором ставок, представленных участниками в ходе аукциона первой цены, и возможная модель организации коррупционной сделки в ходе проведения аукционов второй цены.

ления будет эффективным, однако вся потенциальная прибыль будет перераспределена в пользу чиновника.

Организатор процедуры распределения благ может не только изменять отдельные предложения, но и выступать в роли связующего звена между фирмами, вступившими в сговор. В таком случае риск обнаружения сговора для участников процедуры снижается, а часть прибыли, получаемой от организации сговора, перераспределяется в пользу чиновника. Экономический анализ таких ситуаций во многом совпадает с анализом возникновения и поддержания сговора с добавлением организатора процедуры обмена в качестве стратегического участника картеля.

Моральный риск

Рассмотренные ранее проблемы сговора и коррупции связаны, прежде всего, с тем, что агенты, принимающие участие в процедуре распределения блага, максимизируют свою ожидаемую прибыль в ущерб ожидаемой прибыли государства и общества в целом. Однако кроме прямой материальной выгоды агенты также заинтересованы в *минимизации усилий*, прикладываемых к производству или использованию закупаемого товара, работы или услуги. Минимизируя усилия, поставщики, участвующие в системе государственных закупок, могут снижать качество поставляемых товаров, растягивать сроки выполнения заказа и т.д. Кроме того, организаторы процедур, также минимизируя усилия, могут упрощать процедуры распределения, ослаблять контроль за проведением процедуры, качеством принимаемого товара, работы или услуги и т.д.

Независимо от типа принятой процедуры, большое влияние на возникновение и силу стимулов к такому виду оппортунистического поведения имеет *институциональная среда*. Важными элементами институциональной среды, в приложении к проблеме организации эффективных государственных закупок, являются институт репутации и эффективно действующая судебная система. Кроме того, на возникновение стимулов к минимизации усилий влияет форма принятого контракта.

Тип закупаемого товара, работы или услуги, *верифицируемость* или *неверифицируемость* его качества, влияет на возникновение стимулов к оппортунистическому поведению и на применимость различных способов решения проблем, связанных с ним¹¹. В случае верифицируемости

¹¹ В процессе выбора оптимального контракта важно учитывать не абсолютную, принципиальную верифицируемость или неверифицируемость качества распределяемого

качества блага можно составить *полный контракт* на его поставку, включающий в себя полное описание качественных характеристик данного блага (причем в числе таких качеств могут присутствовать также временные ограничения, гарантийные обязательства и т.д.). В таком случае для решения проблем, связанных с оппортунистическим поведением агентов, достаточно включить *эффективные штрафы* за возможные нарушения в условиях контракта. Закупка блага с неverifiedицируемым качеством требует введения *неполных контрактов*, создающих стимулы для оптимального поведения сторон и не требующих формального заверения качества блага третьими сторонами.

Стоит также отметить, что в случае закупки благ с неverifiedицируемым и (или) ненаблюдаемым качеством риску подвергается не только заказчик, но и поставщик. Так как качество блага в данном случае невозможно полностью прописать в контракте и доказать в суде соответствие качества поставленного блага требованиям контракта, заказчик может уклониться от исполнения контракта, например, от выплаты бонуса поставщику.

Как мы уже отмечали выше, стимулы к добросовестному поведению могут создаваться не только структурой контракта и процедурой отбора, но и внешними факторами, самым важным из которых является *институт репутации*. Несмотря на то, что учет репутации в часто повторяющихся процедурах распределения может стимулировать коррупцию и сговор, данный механизм, как правило, позволяет решить проблему получения благ неудовлетворительного качества¹². Заказчик может снизить риск получения блага неудовлетворительного качества, проводя предварительный отбор потенциальных поставщиков в соответствии с их репутацией на рынке государственных закупок, и на рынке закупаемого товара. Добросовестное выполнение контракта может улучшать репутацию поставщика как на рынке государственных закупок, так и на рынке отдельного блага, так как факт успешного выполнения государственного заказа, как правило, известен всем участникам рынка. В случае если процедура распределения проводится достаточно часто, и поставщик хочет принимать участие в будущих процедурах распределения, у него

го блага, а практическую возможность оценить качество, как со стороны потребителя, так и со стороны третьих лиц, например, суда. Абстрактно verifiedицируемое качество блага может оказаться неverifiedицируемым на практике в данном конкретном случае.

¹²Проблема нахождения компромисса между учетом репутации и стимулами к сговору обсуждается в работе Calzolari, Spagnolo (2005).

возникают стимулы к добросовестному поведению. В самом простом случае при адекватном функционировании системы оценки репутации можно считать, что параметр «репутация» бинарен, т.е. принимать лишь два значения: «хорошая» и «плохая». В этом случае заказчику достаточно не допускать к участию в последующих процедурах участника с «плохой» репутацией. Однако такая система значительно увеличивает риски для потенциальных поставщиков и ущемляет права поставщиков, впервые выходящих на рынок. Более сложная система оценки, подразумевающая непрерывное изменение параметра репутации, широко используется при практическом взаимодействии агентов на электронных торговых площадках, таких как Ebay¹³. Кроме того, стоит учитывать, что при проведении процедур государственных закупок имеет значение не только репутация поставщика, но и репутация заказчика и государства в целом. Так, если поставщики сталкиваются с риском недобросовестного поведения со стороны заказчика, такого, как отказ от платежа по контракту или необоснованное снижение показателя репутации поставщика по результатам контракта, стимулы к добросовестному поведению поставщика могут быть ниже, чем в случае «хорошей» репутации заказчика.

Возможности горизонтальной и вертикальной координации при осуществлении государственных закупок: анализ ситуаций

Участники процедуры государственных закупок – как поставщики, так и заказчики – имеют возможность и стимулы вести себя оппортунистически. Поставщики – вступая в явный или неявный сговор между собой или с заказчиком, заказчики или организаторы процедуры – заключая контракт с менее эффективным поставщиком или перераспределяя прибыль в ущерб интересам общества. Далее в работе на примере региональных закупок медикаментов, дорожных строительных работ и муниципальных закупок нефтепродуктов мы рассмотрим и проанализируем ситуации, в которых описываются возможные примеры как горизон-

¹³ Идеи непрерывного изменения параметра репутации при взаимодействии агентов в условиях асимметрии информации, в частности, описаны в работе Kreps et al. (1982); описание механизма репутации, действующего в рамках Ebay, представлено в работе Cabral, Hortacsu (2004).

тальных, так и вертикальных связей между участниками процедур. Для каждого случая мы постараемся выделить причины, которые могут сделать возможным оппортунистическое поведение заказчиков и поставщиков, а также последствия такого поведения.

Кейс 1. Анализ причин вертикальной координации между заказчиком и поставщиком на рынке медикаментов

При закупке товаров, качество которых сложно оценить, у заказчика могут возникать разнонаправленные стимулы. С одной стороны, такая ситуация способствует возникновению оппортунистического поведения. Например, как говорилось выше, заказчик может исказить информацию о качестве поставленного товара, позволяя поставщику избежать ответственности за поставку некачественного товара. При наличии такой поддержки со стороны заказчика у поставщика снижаются стимулы прикладывать усилия к выполнению контракта и поставке товаров необходимого качества, так как он в большей степени застрахован от последствий своего оппортунистического поведения. Формулируя условия закупки таким образом, чтобы исключить или снизить вероятность участия других поставщиков, или предоставляя «своему» поставщику информацию о ходе процедуры, заказчик может обеспечивать выигрыш этого поставщика на протяжении долгого времени. С другой стороны, заказчик, закупающий товары, качество которых оценить сложно, может быть заинтересован во взаимодействии с проверенным поставщиком, который, надеясь на продолжительное сотрудничество с заказчиком, будет стремиться к поставке товаров необходимого качества.

Одним из примеров товаров с неverifiedируемым качеством являются медикаменты. Несмотря на то, что право на жизнь и охрану здоровья является неотъемлемым правом человека и зафиксировано в конституциях различных стран, в действительности оно довольно часто нарушается. Причина этого состоит не только в низком качестве оказываемых медицинских услуг, но и в ограниченном доступе населения к лекарственным средствам, в том числе и основным¹⁴. Невозможность приоб-

¹⁴ Lalitha N. Essential Drugs in Government Healthcare: Emerging Model of Procurement and Supply / Gujarat Institute of Development Research WP No. 161, 2005.

рести медикаменты на рынке для существенной доли населения повышает значение государственных закупок медикаментов для благосостояния общества.

Поскольку расходы на государственные закупки медикаментов составляют существенную часть госрасходов на здравоохранение, эффективная организация и проведение закупочных процедур позволит экономить большие суммы средств и снизить остальные расходы на здравоохранение¹⁵ за счет приобретения медикаментов с лучшим соотношением цены и качества.

Медикаменты: особенности рынка и организации закупок

Характеристики медикаментов

Лекарственные средства обладают специфическими свойствами, которые оказывают влияние на результаты закупки. Во-первых, им присуща высокая социальная значимость. Закупка поддельных лекарственных средств и плацебо может увеличить нагрузку на систему здравоохранения и увеличить смертность в стране. Коррупционные или некомпетентные действия госслужащих, которые могут быть причиной трагедии, без сомнения, снизят уровень доверия к власти и подорвут престиж государства в глазах его граждан.

Во-вторых, медикаменты обладают преимущественно доверительными свойствами. Сложность оценки качества подобных товаров не только до, но и после потребления влечет за собой появление высоких издержек измерения у покупателя¹⁶. Невозможность определения качества закупаемых лекарств без проведения лабораторных исследований стимулирует участников торгов преследовать корыстные интересы и поставлять некачественные медикаменты. Для предотвращения неблагоприятного отбора существует два способа, позволяющих решить проблему верификации качества лекарственных препаратов. Во-первых, репутация поставщика на фармацевтическом рынке и уровень исполнения предыдущих государственных контрактов могут в некоторой степени свидетельствовать о достаточном качестве медикаментов. Во-вторых, в отношениях между фармпроизводителем и заказчиком определяющей может стать

¹⁵ Cohen J.C. Public Policies in Pharmaceutical Sector: A Case Study of Brazil / World Bank, LCSHD Paper Series No. 54, 2000.

¹⁶ Darby M.R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. 1973. No. 16 (1). P. 67–88.

роль посредника, который обладает профессиональными знаниями, позволяющими ему предотвратить неблагоприятный отбор и более точно измерить качество закупаемых медикаментов¹⁷. Включенность дилера в профессиональные сети и возможность анализа ожиданий участников рынка дают ему возможность ориентироваться на репутацию фармацевтической компании в большей степени, чем государственному заказчику. Недостатком вмешательства третьей стороны во взаимодействие заказчика и поставщика является увеличение итоговой цены медикаментов на сумму вознаграждения посредника, т.е. более высокое качество достигается за счет повышения издержек, и, следовательно, цены.

В-третьих, фармацевтическая отрасль становится областью столкновения частных и общественных интересов, интересов фармацевтических компаний и населения, что оказывает сильное влияние на стимулы государства. С одной стороны, более низкая себестоимость дженериков¹⁸ может привести к снижению расходов государственного бюджета, что повысит доступность медикаментов для населения. С другой стороны, государственные закупки оригинальных лекарственных препаратов будут стимулировать развитие дальнейших фармацевтических исследований и могут рассматриваться в качестве гарантии высокого уровня качества¹⁹. Таким образом, государственная политика по отношению к дженерикам связана с нахождением баланса между снижением стоимости медикаментов для общества в настоящий момент и в будущем (развитие исследований в области фармацевтики).

Особенности рынка медикаментов в России

Помимо характеристик самих медикаментов, некоторые особенности фармацевтической отрасли в России также усложняют процесс их закупки. Во-первых, на российском фармацевтическом рынке высок уровень фальсификата. Причина этого состоит в том, что «лишь 5% действующих лабораторий могут осуществлять все виды исследований лекарственных препаратов», по словам руководителя управления Росздравнадзора

¹⁷ Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки и контракты. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2006. С. 233.

¹⁸ Тарловская Е.И. Генерики и оригинальные препараты: взгляд практического врача // Российский медицинский журнал. 2008. Т. 16. № 5. С. 30–35.

¹⁹ Например, Huff-Rousselle M., Burnett F. Cost Containment through Pharmaceutical Procurement: A Caribbean Case Study // International Journal of Health Planning and Management. 1996.

В. Косенко²⁰. Отсутствие возможности проверить качество медикаментов до момента покупки стимулирует рентоориентированное поведение фармацевтических компаний и дистрибьюторов, что приводит к высокому уровню фальсифицированных лекарственных средств. Так, по данным начальника отдела департамента охраны общественного порядка МВД России Г. Царапкина, за год объем продаж фальсификата в России достигает 200–300 млн долл., что составляет 10–15% от оборота зарегистрированных лекарственных средств²¹.

Во-вторых, процессы, происходящие в системе государственного заказа, оказывают сильное влияние на фармацевтическую сферу в целом. Данная ситуация возникает вследствие большой емкости государственного сегмента рынка готовых лекарственных средств, составляющей в 2008 г. 120 млрд в ценах конечного потребления, или около 26,2% всего фармацевтического рынка²².

Особенности организации закупок медикаментов

Прежде чем приступить к анализу результатов открытого аукциона, проведенного одним из региональных заказчиков (далее – заказчик), необходимо описать процесс закупки лекарств на региональном уровне в России.

Государственные закупки медикаментов регулируются положениями Федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ), а также другими нормативными правовыми актами, регламентирующими данную сферу. В 2008–2010 гг. закупка лекарственных средств могла осуществляться с помощью трех видов процедур: открытого аукциона, открытого аукциона в электронной форме и запроса котировок. Два первых типа процедур являются открытыми аукционами первой цены, главное отличие между которыми состоит в том, что открытый аукцион в электронной форме, как следует из его названия, проводится в онлайн-режиме. Согласно поправкам, внесенным в 94-ФЗ, с 1 июля 2010 г. данная процедура проводится на пяти аккредитованных электронных площадках. В свою очередь, запрос котировок

²⁰ Рожков Р. Средство для укрепления паники // Деньги. 2009. № 10 (715). URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1136114> (дата обращения: 06.06.2012).

²¹ Там же.

²² Фармацевтический рынок России. Итоги 2009 г. DSM Group. URL: <http://dsm.ru/content/file/1281537574.pdf> (дата обращения: 06.06.2012).

представляет собой закрытый аукцион первой цены, который может быть использован в качестве процедуры закупки, если предмет контракта не превышает 500 тыс. руб.²³

Выбор победителя торгов только по критерию минимальной цены может стимулировать неблагоприятный отбор в государственных закупках. Участники аукциона, предоставляющие лекарства высокого качества, имеют меньше шансов его выиграть, так как себестоимость предлагаемого ими товара заведомо ниже товара плохого качества, а цена – выше среднерыночной²⁴.

Торги могут быть проведены децентрализованно тем учреждением здравоохранения, которое будет непосредственно использовать медикаменты, или централизованно, отдельным государственным органом для одного или нескольких подведомственных учреждений. Во втором случае подведомственные заказчики самостоятельно формируют заявки на закупку медикаментов, выбирают форму выпуска лекарственных средств и начальную (максимальную) цену контракта и затем отправляют их главному заказчику – организатору торгов, к примеру, администрации муниципального района. Предполагается, что централизация госзаказа позволит государству получить экономию от закупки большего объема медикаментов и освободить медицинский персонал лечебно-профилактических учреждений от административных функций, связанных с организацией и проведением торгов.

Далее организатор торгов (уполномоченный орган, специализированная организация) аккумулирует полученные заявки, формирует предмет государственного контракта, при необходимости делит его на лоты и выставляет их на торги. Фирмы, чьи заявки на участие в нем не были отвергнуты заказчиком, допускаются к участию в открытом аукционе. Участник аукциона, предложивший минимальную цену за поставку того или иного лота, становится победителем и получает право заключить с заказчиком государственный контракт. Третьей стороной взаимодействия является территориальный орган Федеральной антимонопольной службы (УФАС региона). К функциям данного органа относится самостоя-

²³ Пункт 2 ст. 42 Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30. Ч. 1. Ст. 3105.

²⁴ Akerlof G.A. The market for «lemons»: quality uncertainty and the market mechanism // The Quarterly Journal of Economics. 1970 (Aug.). Vol. 84. No. 3. P. 488–500.

тельное регулирование сферы государственного заказа с помощью проведения плановых и внеплановых проверок, а также рассмотрение жалоб на организацию и проведение торгов²⁵.

Возможные проблемы при закупке медикаментов

Всемирная организация здравоохранения выделяет несколько целей закупки медикаментов²⁶. Во-первых, медикаменты должны обладать высоким уровнем качества. Значимость параметра качества не только усложняет проведение закупочных процедур, но и делает необходимой борьбу государства с фальсифицированными, пиратскими лекарствами и лекарствами, не отвечающими международным стандартам на государственном уровне. Во-вторых, лекарственные средства должны быть своевременно доставлены потребителям. Очевидно, что поставка медикаментов с опозданием может привести к ухудшению состояния здоровья и гибели людей. В-третьих, следует закупать лекарства в необходимых количествах с максимальной ценовой эффективностью. При этом отражением ценовой эффективности является не цена одной дозы (упаковки) лекарства, а стоимость одного терапевтического курса. В-четвертых, итоговая цена закупки, включая скрытые издержки заказчика, должна быть минимальной.

В государственных закупках медикаментов могут возникнуть две ключевые проблемы: поставка медикаментов низкого качества и коррупция. Поскольку проблема некачественных медикаментов была затронута нами ранее, в данном разделе мы подробнее остановимся на коррупционном поведении заказчика, которое возникает вследствие того, что он обладает дискреционной силой²⁷. Привлекательность коррупционной стратегии для заказчика повышают большие постоянные суммы государственных расходов на медикаменты и высокий уровень информационной асимме-

²⁵ Положение о Федеральной антимонопольной службе (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 331) (с изменениями от 27 октября, 28 ноября 2006 г., 8 февраля 2007 г., 28 марта, 27 октября, 7 ноября, 29 декабря 2008 г., 15 сентября 2009 г., 20 февраля, 10, 15 июня 2010 г., 24 марта, 25 апреля, 21 октября 2011 г.) // Российская газета – Федеральный выпуск № 3539. 2004. 31 июля.

²⁶ Operational principles for good pharmaceutical procurement. Essential Drugs and Medicines Policy. Interagency Pharmaceutical Coordination Group. Geneva, 1999. WHO/EDM/PAR/99.5. P. 7–8.

²⁷ Burguet R., Che Y.-K. Competitive Procurement with Corruption // The RAND Journal of Economics. 2004 (Spring). Vol. 35. No. 1. P. 50–68.

трии на фармацевтическом рынке²⁸. Следует отметить, что выбор заказчиком коррупционной стратегии зависит от степени прозрачности рынка государственного заказа и характера отношений между поставщиками. Скоординированное поведение поставщиков является выгодным для нечестного заказчика, который получит дополнительную возможность требовать у них взятку²⁹.

Следует отметить, что проблемы государственных закупок различаются в зависимости от типа выбранной процедуры: аукциона или переговоров. Как говорилось выше, в России медикаменты в основном закупаются через аукционы. Всегда ли данная процедура является оптимальной для закупки медикаментов? Закупка медикаментов через аукцион снижает возможности заказчика манипулировать оценкой качества, однако также сводит на нет антидемпинговые стратегии. В итоге может возникнуть хищническое поведение на торгах: устанавливая неоправданно низкие цены, компания стремится к тому, чтобы «первой нанести удар конкурентам, чтобы они ушли с рынка»³⁰ и затем поднять цены на товар. Данное поведение становится выгодным, если барьеры входа на рынок высоки, что соответствует государственным закупкам медикаментов (обеспечение заявки, лицензия на фармацевтическую деятельность, оптовую и/или розничную торговлю). В отличие от ситуации, в которой минимальную итоговую цену контракта предлагает наиболее эффективная компания, хищническое поведение в торгах приводит к таким последствиям, как неэффективное распределение ресурсов, невыполнение поставщиком возложенных на себя обязательств, уход с рынка госзакупок фирм-конкурентов и, следовательно, возможный рост цен в будущем³¹.

Ограничения конкуренции в торгах, связанные с включением в торги антидемпинговых мер или выбором переговоров в качестве процедуры закупки, имеют следующие преимущества. Прежде всего, ограничивая

²⁸ Cohen J.C. Public Policies in Pharmaceutical Sector: A Case Study of Brazil / World Bank, LCSHD Paper Series No. 54, 2000.

²⁹ Boehm F., Olaya J. Corruption in public contracting auctions: the role of transparency in bidding processes // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2006 (Dec.). Vol. 77. No. 4. P. 431–452.

³⁰ Alexandersson G., Hult'en S. Predatory bidding in competitive tenders: A Swedish case study // *European Journal of Law and Economics*. 2006. Vol. 22. 1 (July). P. 75.

³¹ Alexandersson G., Hult'en S. Predatory bidding in competitive tenders: A Swedish case study // *European Journal of Law and Economics*. 2006. Vol. 22. 1 (July). P. 73–94.

участие в торгах компании, риск банкротства которых достаточно велик³² или репутация которых низка, заказчик принимает во внимание не только итоговую цену контракта, но и издержки, связанные с его исполнением. Медикаменты с большей вероятностью будут поставлены заказчику в срок и необходимого качества. Таким образом, в данной ситуации его действия будут способствовать достижению целей закупок медикаментов, выделенных Всемирной организацией здравоохранения³³.

Такое ограничение конкуренции, как укрупнение лотов, не только уменьшит число участников торгов, но и будет стимулировать поставщика прикладывать больше усилий для исполнения контракта, поскольку в данном случае значимость контракта для поставщика будет выше³⁴. Вследствие этого общественное благосостояние может быть повышено. В свою очередь, переговоры являются оптимальной процедурой закупки сложных товаров³⁵, к которым можно отнести медикаменты.

В итоге, опасаясь негативных социальных последствий, вызванных несвоевременной поставкой лекарств или поставкой их не в полном объеме, заказчик может оградить себя от действий недобросовестных поставщиков, приняв меры по ограничению конкуренции в торгах. Ограничивая участие в торгах фирм, обладающих низкой репутацией, заказчик будет стремиться заключить госконтракт с фирмой, предлагающей товар высокого качества. В качестве показателя для качества медикаментов заказчик может рассматривать опыт выполнения фирмой предыдущих контрактов, который может стать основой установления долгосрочных отношений между ними³⁶. В таком случае транзакционные издержки заказчика, возникающие как до, так и после заключения государственного контракта, будут снижены. Более низкие издержки поиска информации, издержки ведения переговоров и заключения контракта, а также возможность более быстрого, оперативного решения проблем, воз-

³² Nyutinen A., Lundberg S., Toivanen O. Favoritism in public procurement; evidence from Sweden, International Public Procurement Conference Proceedings, 21–23 September 2006.

³³ Operational principles for good pharmaceutical procurement. Essential Drugs and Medicines Policy Interagency Pharmaceutical Coordination Group. Geneva, 1999. WHO/EDM/PAR/99.5. P. 7–8.

³⁴ Huff-Rousselle M., Burnett F., Cost Containment through Pharmaceutical Procurement: A Caribbean Case Study, International Journal of Health Planning and Management, 1996.

³⁵ Bajari P., McMillan R., Tadelis S. Auctions Versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis // The Journal of Law, Economics, & Organization. 2009. No. 25 (2). P. 372–399.

³⁶ Erridge A., Greer J. Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations // Public Administration. 2002 (Autumn). Vol. 80. No. 3. P. 503–522.

никающих в процессе исполнения контракта, с помощью неформальных связей повысят итоговую эффективность закупки³⁷. Между тем отношенческое регулирование исполнения контракта связано с большей свободой заказчика и поставщика, а значит, и с более высоким риском коррупции.

Возможности для сговора между поставщиком медикаментов и заказчиком

Описание ситуации

В данной части работы мы рассматриваем горизонтальный сговор в рамках открытого централизованного аукциона на поставку медикаментов, который был проведен одним из региональных заказчиков в конце 2008 г. Причины выбора данной ситуации состоят в следующем: она отлично иллюстрирует ограничения конкуренции в аукционе со стороны заказчика и реакцию на них со стороны регионального управления Федеральной антимонопольной службы (УФАС).

Результаты открытого аукциона можно представить в виде таблицы (табл. 1). Они оказали большое влияние на фармацевтический рынок из-за большого объема предмета аукциона – более 3 млрд руб. и несколько тысяч наименований лекарственных средств. Компанию, заключившую государственные контракты по самым крупным лотам, мы будем называть Фирмой.

Таблица 1. Результаты открытого аукциона

№ лота	Участники	Победитель	Количество наименований	Начальная (максимальная) цена	Итоговая цена	% снижения цены
1	Участник 1 Фирма	Фирма	3 162	2 039 506 996,21	1 978 321 786,32	3
2	Участник 1 (отказано в допуске) Фирма	Фирма	40	13 049 231,71	13 049 231,71	0

³⁷ Lewis M., Zheng J., Roehrich J.K. et al. The Dynamics of contractual and relational governance: evidence from long-term public-private procurement arrangements // Journal of Purchasing and Supply Management. 2008. No. 14 (1). P. 43–54.

№ лота	Участники	Победитель	Количество наименований	Начальная (максимальная) цена	Итоговая цена	% снижения цены
3	Участник 1 Фирма	Фирма	4 791	899 023 571,42	876 547 982	2,5
4	Участник 2 Фирма	Участник 2	9	34 888 662,87	34 539 776	1
5	Участник 3 Участник 4 Участник 5 (отказано в допуске)	Участник 4	178	77 418 488,44	76 644 303	1
6	Участник 3 Участник 4	Участник 3	21	23 472 417,30	23 237 693	1
7	Участник 1 Фирма	Фирма	1 383	262 852 568,40	254 966 991	3
		Всего:		3 350 211 936,35	3 257 307 763,03	2,77

Через некоторое время после проведения торгов в региональное УФАС поступила жалоба на действия организатора торгов от одной из компаний, которая хотела, но не смогла принять участие в открытом аукционе. С точки зрения данной компании, заказчик укрупнил ряд лотов, не разделив их по конечным получателям или специфике товара, что помешало небольшим компаниям принять участие в аукционе³⁸.

Ограничение конкуренции в торгах:
реальное или воображаемое?³⁹

После подачи данной жалобы УФАС предстояло решить, допустил ли заказчик нарушения антимонопольного законодательства и ограничил ли он конкуренцию в реальности. С точки зрения закона, формирование заказчиком укрупненных лотов вступало в противоречие с рекомендациями, изложенными в совместном письме Минэкономразвития России, Минздравоохранения России, ФАС России от 31 октября 2007 г. Де-факто можно выделить следующие признаки ограничения конкуренции.

³⁸ См.: <http://www.fas.gov.ru>.

³⁹ Примерно 50% жалоб, подаваемых в ФАС, являются необоснованными, по словам И. Соколовой, Е. Наймушина. За заказ ответишь (по материалам круглого стола «Госзаказ: гарантия качества или экономия бюджета?») [Электронный документ] <http://www.gorzakaz.org/news/view/18692.html>. 31.03.2012.

Во-первых, число участников торгов было намного ниже ожидаемого. В открытых аукционах на право заключения контракта по шести лотам приняли участие только по две фирмы. По одному из лотов торги не состоялись вообще, и государственный контракт был заключен с единственным поставщиком (Фирмой) по максимальной цене. Кроме того, в открытом аукционе не участвовали «национальные» и «межрегиональные» дистрибьюторы⁴⁰, занимающие устойчивое положение на региональном фармацевтическом рынке и ранее принимавшие участие в торгах на заключение государственных контрактов в регионе⁴¹.

Во-вторых, процент снижения начальной (максимальной) цены по каждому лоту составил всего 1–3%, что намного меньше «шага аукциона», равного 5% [2, п. 5 ст. 37]. Согласно ч. 5 ст. 37 94-ФЗ, снижение заказчиком «шага аукциона» на 0,5% от начальной цены означает, что «после троекратного объявления последнего предложения о цене контракта ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении предложить более низкую цену контракта». Таким образом, невысокий процент снижения начальной (максимальной) цены является показателем низкого уровня конкуренции на торгах или сигналом сговора между участниками.

В-третьих, открытый аукцион, считающийся наиболее прозрачной процедурой, привел к меньшей ценовой эффективности, чем закупка лекарств отдельными лечебными учреждениями у «единственного поставщика», даже в случае закупки аналогичных лекарственных средств у того же самого поставщика (табл. 2)⁴². Более сильное снижение цены не в результате конкурентной борьбы, а по итогам переговоров с заказчиком может говорить о низком уровне конкуренции и неформальных отношениях между заказчиком и поставщиком.

Таким образом, уровень видимой конкуренции (число участников аукциона) и ценовой конкуренции (снижение начальной (максимальной) цены лота) был низким.

⁴⁰ Классификация по 37. Новые возможности в условиях неопределенности. Совокупный рейтинг российских фармдистрибьюторов, 2008 // Фармвестник. 03.03.2009. URL: <http://www.pharmvestnik.ru/text/14129.html> (дата обращения: 02.06.2012).

⁴¹ Информация взята с регионального сайта государственных закупок.

⁴² См.: <http://www.fas.gov.ru>.

Таблица 2. Сравнение цен на аналогичные медикаменты⁴³

№ п/п	Наименование лекарства	Цена с НДС 1 ед. (руб.)		Соотношение цен	Поставщик	
		Аукцион	ЕП		Аукцион	ЕП
1	Дорипрекс, 500мг	13 554,68	11 000	1,23	Фирма	Фирма
2	Ронколейкин, 0,5 мг	4 429,14	3 504,6	1,26	Фирма	Фирма
3	Гефитиниб, 250 мг	85 364,73	83 000	1,03	Фирма	Фирма
4	Бактисубтил, капе, № 20	356,58	335,42	1,06	Фирма	Другой поставщик
5	Оксалиплатин Лахема, 50 мг	11 981,11	9 710	1,23	Фирма	Другой поставщик

Решение УФАС и рассмотрение дела в суде

Спустя полгода после проведения аукциона региональное УФАС объявило резолютивную часть решения по рассматриваемому делу. С точки зрения УФАС, заказчик нарушил п. 1 ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», ограничив участие компаний в торгах с помощью укрупнения лотов. Результаты открытого аукциона не подлежали пересмотру, однако заказчика призвали избегать укрупнения лотов при проведении аналогичных аукционов в будущем. Несмотря на то, что заказчик не понес материального ущерба от решения УФАС, он сделал три попытки оспорить его в арбитражном суде. Спустя почти два года после проведения открытого аукциона, Федеральный арбитражный суд Федерального округа оставил кассационную жалобу заказчика без удовлетворения⁴⁴.

Анализ

Анализ действий заказчика

Несмотря на то, что решение было принято, мотивы поведения заказчика не были проанализированы контролирующим органом. Можно выделить две стратегии поведения заказчика, связанные с ограничением кон-

⁴³ По материалам <http://www.fas.gov.ru>.

⁴⁴ См.: <http://fasso.arbitr.ru>.

курении в торгах: оппортунистическое поведение или страхование контрактных рисков. Несмотря на то, что качество закупаемых медикаментов зависит от поведения заказчика, закупка произойдет по завышенным ценам и в обоих случаях, которые будут подробно рассмотрены далее.

Оппортунизм

Первый вариант поведения заказчика включает в себя как сговор с фирмой, заключившей контракт на поставку самых крупных лотов (Фирма), так и некомпетентное поведение заказчика, повлекшее за собой ограничение конкуренции. С одной стороны, эти стратегии объединяет действия чиновника в корыстных интересах (получение отката или минимизация усилий, направленных на исполнение должностных полномочий), которые, соответственно, приводят к активным и пассивным растратам госбюджета. С другой стороны, коррупция и некомпетентность чиновников стимулируют развитие друг друга⁴⁵. Поскольку факт некомпетентного исполнения обязанностей заказчиком невозможно доказать, далее будут рассмотрены аргументы, указывающие на возможность сговора заказчика с поставщиком.

Во-первых, для России характерен высокий уровень коррупции как в целом, так и в сфере госзакупок лекарственных средств. К примеру, Corruption perceptions index и Bribe payers index, разрабатываемые Transparency International, показывают высокий уровень коррупции и взяточничества в России: в 2008 г. – 147-е место из 180 с рейтингом 2,1 и 22-е место из 22 с рейтингом 5,9 соответственно⁴⁶. Следует отметить, что «соседями» России по индексу восприятия коррупции стали такие неразвитые страны, как Кения, Сирия и Бангладеш. По словам начальника управления ФАС по контролю за размещением государственного заказа М. Евраева, закупка медикаментов является одной из самых коррупционных сфер госзаказа⁴⁷. В данной ситуации ограничение заказчиком конкуренции может говорить о его оппортунистическом поведении.

⁴⁵ Лекция проф. G. Piga «Corruption in public procurement». ИГЗ им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ совместно с кафедрой УГМЗ факультета ГиМУ НИУ ВШЭ при поддержке межрегиональной организации «Гильдия отечественных специалистов по государственным и муниципальным заказам».

⁴⁶ См.: <http://www.transparency.org>.

⁴⁷ Письменная Е. Украсть триллион // Ведомости. 2010. 206 (2724). URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/248724/ukrast_trillion (дата обращения: 27.01.2011).

Во-вторых, во время проведения открытого конкурса в 2005 г. заказчик предоставил Фирме доступ к конфиденциальной информации⁴⁸, что говорит о совместных действиях агентов еще до накопления большого опыта взаимодействия. В-третьих, поскольку данная компания позиционирует себя на рынке, в первую очередь, как поставщик лекарственных средств для государства⁴⁹, менеджеры компании могут считать сговор с заказчиком наиболее приемлемой стратегией выживания на рынке. Кроме того, обращает на себя внимание большой объем поставок медикаментов заказчику в течение нескольких лет.

Страхование контрактных рисков

Помимо прочего, с помощью ограничений конкуренции в аукционе заказчик мог пытаться предотвратить оппортунизм своего контрагента до и после заключения контракта. В настоящее время в России легальные возможности борьбы с оппортунистическим поведением поставщика ограничены залоговым и репутационным механизмом (реестр недобросовестных поставщиков), которые состоят в следующем.

В качестве залога выступают суммы обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта, призванные предотвратить оппортунизм поставщика до и после заключения контракта. Функция обеспечения заявки состоит в отсеивании недобросовестных и «липовых» компаний, которые подают заявки на участие в торгах, симулируя конкуренцию и заинтересованность компаний в аукционе. Функция обеспечения исполнения контракта состоит в предотвращении недобросовестного исполнения контракта демпингующими фирмами и фирмами-новичками, не рассчитавшими свои силы и заключившими контракт по цене ниже оптимальной. Между тем размер обеспечения, как правило, значительно ниже потенциальных выигрышей от недобросовестного и коррупционного поведения, что ограничивает его эффективность в создании препятствий для участия недобросовестных поставщиков в торгах.

Второй законный механизм борьбы с оппортунизмом – занесение информации о недобросовестных поставщиках, «уклонившихся от заключения контракта, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми контракты по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими контрактов», в реестр и запрет на участие

⁴⁸ См.: <http://www.fas.gov.ru>.

⁴⁹ См.: <http://medpred.ru>.

в торгах на заключение госконтракта в течение двух лет⁵⁰. Эффективность данного механизма низка, поскольку его ведение сопряжено с высокими судебными издержками. Кроме того, определение фальсифицированных лекарств или плацебо ex post не предотвратит человеческих жертв, ухудшения состояния здоровья и морального ущерба потребителей.

Поскольку легальные механизмы предотвращения оппортунистического поведения поставщика оказываются недостаточными, заказчик мог стремиться продолжить взаимодействие с компанией, с которой он тесно сотрудничал на протяжении нескольких лет. Для этого он ограничивает конкуренцию в торгах с помощью укрупнения лотов и заключает государственный контракт с Фирмой. Разница между итоговой ценой государственного контракта и рыночной ценой составляет плату заказчика за отсутствие риска, которая снижает ценовую эффективность проведенной закупки.

Анализ государственных закупок медикаментов комитета в 2008–2010 гг.

Для того, чтобы определить вероятность возникновения сговора между заказчиком и поставщиком, были проанализированы государственные закупки медикаментов в 2008–2010 гг. анализируемого заказчика. Следует отметить, что определение причины долгосрочных отношений остается за рамками нашего исследования.

Информация о закупках и относящихся к ним контрактах была взята с официального сайта региона по размещению информации о размещении заказа и включала в себя данные, которые должны быть опубликованы в соответствии с положениями 94-ФЗ. Всего был рассмотрен 281 контракт (лот) по 41 торгам, которые были проведены или самим заказчиком (67 лотов) или комитетом экономического развития, промышленной политики и торговли (214 лотов). В 39 случаях (13,9%) хотя бы одна компания, допущенная к участию в торгах, не являлась на них и теряла сумму обеспечения заявки.

Закупка медикаментов и расходных материалов была проведена с помощью трех видов процедур: открытого аукциона, открытого аукциона в электронной форме или запроса котировок (закрытый аукцион первой

⁵⁰ Пункт 2 ст. 19 и п. 2.2 ст. 11 Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30. Ч. 1. Ст. 3105.

цены). Тип закупочной процедуры, зависящий от предмета и стоимости контракта, устанавливается законодательно и не может быть выбран заказчиком самостоятельно, напротив, Кодексом об административных правонарушениях за подобные действия предусмотрена административная ответственность.

Для того, чтобы подтвердить существование вертикальных связей между заказчиком и Фирмой, на основании закупок, проведенных комитетом, рассмотрим на следующие показатели: число и состав лотов; доля контрактов, выигранных Фирмой; уровень конкуренции на торгах; процент снижения начальной цены.

Число наименований лекарственных средств в одном лоте, распределение которых представлено ниже, варьировалось от 1 до 4841. Лоты (контракты) с небольшим числом торговых наименований (от 1 до 5) составляли почти половину (46,26%) от общего числа лотов и 0,4% от суммы их начальных (максимальных) цен. Напротив, доля крупных лотов свыше 1000 торговых наименований превысила половину (51,01%) от суммы начальных цен контрактов и составила 4,98% от их числа. Таким образом, только компании, способные поставить заказчику широкий ассортимент лекарственных средств (прежде всего, дистрибьюторы), имели доступ к существенной части государственного заказа.



Рис. 1. Количество наименований лекарственных средств в одном лоте

Государственные контракты были заключены с 27 поставщиками. Фирма (участник 19) получила 76,16% от общего объема и примерно 95% – от общего числа заключенных контрактов (214 из 281). При этом доли остальных поставщиков на рынке госзакупок медикаментов были значительно меньше и не превышали 0,9% от объема госзакупок и 2,9% от количества заключенных контрактов.

Уровень конкуренции на торгах был очень низким: среднее число поданных заявок составило 1,58, среднее число участников – 1,37, среднее число активных участников – 1,24. При этом в 230 торгах был только один активный участник. В 139 случаях (49,5%) контракт был заключен по максимальной цене, средний процент снижения цены составлял 1,29%.

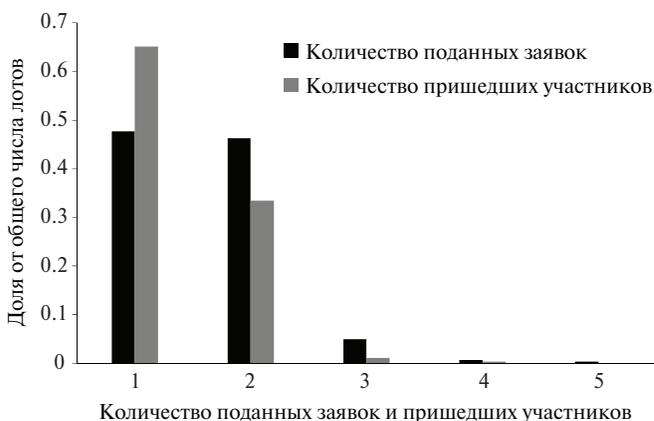


Рис. 2. Число поданных заявок и участников в торгах комитета на закупку лекарственных средств

Заказчик активно использовал возможность установления обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта для предотвращения оппортунизма со стороны поставщика. Так, обеспечение заявки было установлено для каждого лота, причем его размер был максимален (5% начальной цены) для 98,93% лотов. В свою очередь, обеспечение исполнения контракта было установлено для 279 лотов из 281 и составило максимальное значение для 203 (72,24 %).

Таким образом, высокая доля крупных лотов среди закупок, проводимых комитетом, низкий уровень конкуренции на торгах, в результате которого в большинстве случаев контракты заключаются по начальной

цене или с минимальным снижением начальной цены, причем большая часть контрактов заключается с рассматриваемой Фирмой, все эти факторы могут служить косвенными признаками существования вертикальных связей между заказчиком и Фирмой, а также, возможно, коррупции, и точно говорят о неэффективности проводимых торгов.

В заключение можно сделать несколько выводов. Во-первых, следует отметить сложность определения истинных мотивов поведения заказчика в отсутствие прямых доказательств. Между тем большие объемы поставок медикаментов заказчику в течение нескольких лет (с 2005 г.) и опыт отношений, нарушающих антикоррупционное законодательство, в самом начале взаимодействия указывают на довольно высокую вероятность возникновения сговора.

Во-вторых, рассмотренный открытый аукцион позволяет сделать вывод о несоответствии типа закупаемого товара (с точки зрения издержек измерения) и законодательно установленного способа закупки. Единственным критерием выбора поставщика является цена лота. Невозможность оценки со стороны заказчика репутации компании и качества медикаментов, которые она поставляет, стимулирует недобросовестное поведение компании. Для его предотвращения заказчик может нарушать законодательство, систематически заключая государственные контракты на поставку медикаментов с «проверенным» поставщиком, обладающим высокой репутацией. Подобное поведение заказчика, изначально направленное на достижение альтруистических целей, может быть «вознаграждено» со стороны выбираемого поставщика. В случае установления прочных неформальных связей между ними поведение заказчика может трансформироваться в коррупционные отношения, что повлечет за собой неблагоприятные последствия для общества.

Кейс 2. Дорожное строительство и ремонт: последствия координации поставщиков

Одной из причин низкого качества автомобильных дорог является специфика государственных закупок дорожного строительства. Как правило, очень сложно прописать в техническом задании все требования к качеству дорожного покрытия, а проверка этого качества после выполнения работ сопряжена с большими издержками. Всё это создает у по-

ставщиков стимулы экономить на издержках и строить не очень качественные дороги, и в реальности результат проведения закупок дорожных работ зачастую не соответствует пожеланиям заказчика и потребностям общества. Эта проблема лишь усугубляется при наличии сговора среди поставщиков, участвующих в аукционах госзаказа. Картельный сговор часто приводит к тому, что аукционы выигрывает не самый эффективный и квалифицированный поставщик, что может оказывать прямое влияние на качество выполняемых работ. Кроме того, существование сговора повышает закупочные цены, поскольку участники сговора, максимизируя суммарную прибыль, стремятся получить контракты по максимально возможной цене.

Рассматриваемый нами регион входит в список субъектов с самыми плохими дорожными покрытиями. Сообщества автолюбителей области публикуют на своих форумах многочисленные жалобы на неудовлетворительное состояние дорог: они жалуются на «ямочный ремонт», на ужасное качество асфальта и наличие глубокой колеи, на то, что иногда машины «просто проваливаются под асфальт». Всё это они сопровождают соответствующими фото- и видеоматериалами, периодически устраивают общественные акции, пикеты, протестуют против плохих дорог в городе и области. По данным сайта Госавтоинспекции МВД России, 50,7% ДТП, зарегистрированных здесь в первой половине 2010 г., произошли из-за «неудовлетворительного состояния дорог». При этом через эту область проходят важнейшие магистрали, обеспечивающие связь европейской части России с сибирскими и дальневосточными регионами. Протяженность дорожной сети в данном регионе составляет 14670 км»⁵¹.

На официальном сайте заказчика перечислены поставщики, к которым предъявлялись и предъявляются претензии к качеству выполняемых работ по строительству и ремонту дорог. Однако при том, что некоторые поставщики находятся в неофициальном «черном списке», многие из них продолжают получать существенную долю государственных контрактов⁵². Это может свидетельствовать о наличии сговора как между строительными фирмами, так и между фирмами и государственным заказчиком⁵³. В данном кейсе мы хотим показать, что на региональном

⁵¹ См.: <http://mintrans.nso.ru/inoe/ved1/Pages/default.aspx>.

⁵² См.: <http://www.tuad.nsk.ru/site.nsf/0/91ABA5267C2FC2F2C62575E500145C26?openDocument&id=OBEA-7L9BP3>, <http://www.kurer-sreda.ru/2009/07/30/12883>.

⁵³ Обширная литература по теме сговора в госзаказе свидетельствует о том, что сговор между поставщиками часто сопряжен с коррупцией и государственный заказчик

рынке государственных закупок дорожных работ в поведении компаний присутствует картельный сговор, организованный по т.н. «оборотному» принципу (цепочка сговора). Для описания и анализа ситуации используются данные по торгам за государственные контракты, которые попадают под категорию «Устройство дорожных оснований и покрытий» за 2009–2010 гг.⁵⁴

Особенности дорожных работ как предмета закупки

Ремонт дорог в регионе может финансироваться из трех источников – федерального, регионального или муниципальных бюджетов. Как правило, за закупки по федеральному и региональному бюджету отвечает один государственный орган. На муниципальном уровне в каждом районе свой заказчик. В табл. 3 представлено распределение объемов финансирования по бюджетам за 2009–2011 гг. В текущей работе рассматриваются только закупки, финансируемые из регионального бюджета.

Таблица 3. Емкость рынка дорожно-строительных работ в рассматриваемом регионе (тыс. руб.)⁵⁵

№ п.п.	Заказчик/ вид работ	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Федеральный бюджет, в том числе:	1 889 728	3 016 400	2 940 412
1.1	строительство а/д и сооружений	1 000 000	2 032 039	2 007 538
1.2	ремонт а/д и сооружений	537 395	657 413	529 514
1.3	содержание а/д и сооружений	343 837	326 948	403 360
1.4	проектирование	8 496	–	–
1.5	прочее	–	–	–

часто служит «судьей», поддерживая устойчивость преступного картеля и обеспечивая наказание за отклонение от стратегии сговора. Тем не менее в нашем кейсе мы концентрируемся на сговоре между поставщиками.

⁵⁴ Официальный сайт региональных государственных закупок соответствующего региона.

⁵⁵ Таблица составлена на основе открытых годовых отчетов открытого акционерного общества по строительству, ремонту и содержанию автомобильных дорог и инженерных сооружений, которое является одним из основных поставщиков на рынке госзаказа в регионе.

№ п.п.	Заказчик/ вид работ	2009 г.	2010 г.	2011 г.
2	Областной бюджет, в том числе:	2 991 185	3 447 867	4 307 685
2.1	строительство а/д и сооружений	654 188	737 128	1 463 689
2.2	ремонт а/д и сооружений	1 248 688	1 775 856	1 753 844
2.3	содержание а/д и сооружений	850 003	934 883	1 084 652
2.4	проектирование	238 306	–	–
2.5	прочее	–	–	5500
3	Местные бюджеты, в том числе:	3 353 290	3 996 914	5 465 843
3.1	строительство а/д и сооружений	2 743 195	1 284 904	3 231 966
3.2	ремонт а/д и сооружений	260 000	2 452 011	2 190 872
3.3	содержание а/д и сооружений	260 000	260 000	43 005
3.4	проектирование	90 096	–	–
3.5	прочее	–	–	–

Закупки, которые попадают в рассматриваемую категорию – «устройство дорожных оснований и покрытий», – можно разделить на четыре подгруппы:

- закупка проектной документации;
- закупка строительства новых дорожных объектов (различные типы дорог, мосты);
- закупка капитального ремонта дорог;
- закупка текущего ремонта дорог.

Выделенные подгруппы в значительной степени различаются между собой. Во-первых, при выполнении различных видов работ задействован разный тип капитала: при подготовке проектной документации перво-степенную роль играет человеческий капитал, для трех остальных групп – это, в большей степени, физический капитал. Вторым принципиальным различием является привязка к месту оказания услуги. Разработка проектной документации не требует перемещения большого количества оборудования и техники на место строительства, а для осуществления строительных и ремонтных работ у компании должна быть возможность осуществления работы на определенном участке. На рис. 3 представлена

рассматриваемая область с делением на соответствующие районы. Область разделена на 30 районов общей площадью 178,2 тыс. кв. км⁵⁶. Если компания получает заказ на строительство или ремонт дорог в нескольких районах, ей необходимо обеспечить мобильность оборудования (или наличие оборудования в каждом из районов) и достаточное количество работников. Стоит отметить, что текущий ремонт или содержание дороги предполагает использование малогабаритного оборудования, что снижает издержки компании по сравнению с капитальным ремонтом и строительством дороги «с нуля».

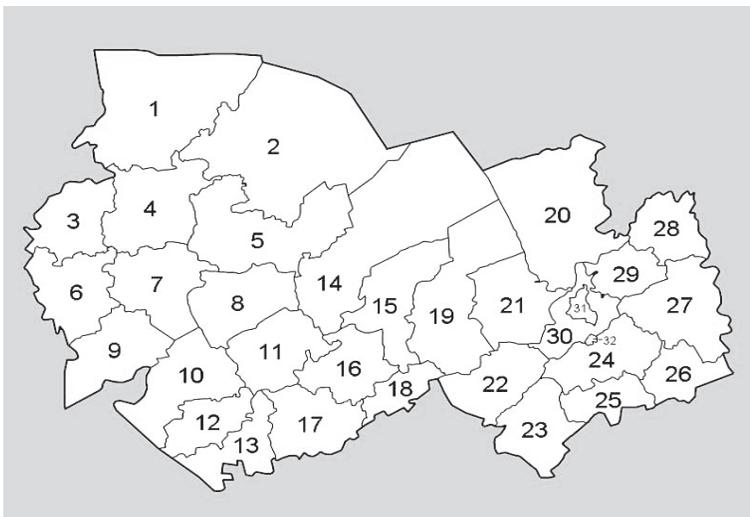


Рис. 3. Районы рассматриваемого региона⁵⁷

На основе выделенных характеристик закупаемых работ можно сделать вывод, что для их выполнения поставщикам необходимо осуществить инвестиции в специфические активы, т.е. «активы, которые не могут быть использованы альтернативным образом без существенной потери в их производственном потенциале»⁵⁸. О. Уильямсон выделил четыре основных типа специфичности активов: специфичность физи-

⁵⁶ См.: http://protown.ru/russia/obl/obl11/info_175.html.

⁵⁷ Источник: Википедия.

⁵⁸ Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки и контракты. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 197.

ческого капитала, специфичность человеческого капитала, специфичность местоположения и специфичность целевых активов⁵⁹. В данной области и отрасли поставщики неизбежно осуществляют инвестиции каждого из этих типов. Разберем более подробно, в каких случаях, с каким типом специфичности мы имеем дело, и как уровень специфичности влияет на процесс закупки, особенно на стимулы поставщиков вступать в сговор.

Размер необходимых специфических инвестиций определяет отчасти барьеры входа в отрасль для новичков. Чем выше эти барьеры, тем меньше вероятность появления новых фирм, тем лучше участники рынка знают друг друга и тем выше вероятность существования между ними сговора. Более того, осуществление специфических инвестиций связано с риском оппортунистического поведения со стороны контрагента, в данном случае – заказчика. Минимизировать риски такого поведения, а следовательно, и потенциальные издержки, в условиях повторяющихся сделок (которые и рассматриваются в данном кейсе) можно с помощью двусторонней формы управления, которая формально недоступна в государственных закупках. Поэтому поставщикам выгодно вступать в сговор между собой, чтобы гарантированно получать государственные контракты. Это один из возможных мотивов вступления в сговор, который не отменяет мотив получения максимальной ренты у поставщиков.

К наименее специфическим видам деятельности относится текущий ремонт. Здесь специфические инвестиции могут возникнуть только в том случае, когда заказчик объявляет тендер на текущий ремонт дорог в большом количестве районов, что может потребовать от поставщика, желающего получить подобный контракт, высоких инвестиций в расширение своих производственных мощностей (специфичность целевых активов). Данная сфера деятельности существует уже не первый год, поэтому мы наблюдаем ситуацию, где существует несколько крупных фирм, которые уже сделали инвестиции в производство и которые выигрывают все крупные контракты. При этом остальные фирмы даже не пытаются с ними соревноваться. При объявлении тендеров на мелкие контракты, не требующие использования больших мощностей, конкуренция возрастает, и подключаются более мелкие фирмы.

Разработка проектной документации требует, как правило, более специфических инвестиций. Поскольку проектирование дорог в основном

⁵⁹ Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996. С. 167.

осуществляется по государственному заказу, специалисты, участвующие в разработке проектной документации, вынуждены инвестировать в специфический человеческий капитал. С точки зрения фирмы, предоставляющей данный вид услуг, инвестиции тоже достаточно специфичны: ей необходимо нанимать ряд узкоспециализированных специалистов. Это ставит ее в зависимость от количества и размера государственных контрактов, которые она выигрывает, и увеличивает издержки на содержание штата специалистов, особенно в случае получения крупных заказов или большого количества заказов в один период времени (специфичность человеческого капитала и специфичность целевых активов). Однако необходимость жесткой привязки к месту предоставления услуги отсутствует, поэтому на данном сегменте возможна конкуренция среди нескольких фирм.

Самых высоких специфических инвестиций требуют капитальный ремонт дорог и строительство новых дорог. Причем в данном случае поставщики вынуждены осуществлять специфические инвестиции трех типов (специфичность целевых активов, специфичность физического капитала и специфичность местоположения). Чем ближе расположен объект строительства или ремонта к складам поставщика, тем ниже будут издержки. Далеко не все фирмы могут обеспечить капитальный ремонт и строительство дорог во всех тридцати районах Новосибирской области. Поставщики, как правило, предпочитают работать в одном или нескольких близлежащих районах, что говорит о существенной роли территориального фактора. На текущий момент в отрасли действует несколько крупных фирм, которые могут выигрывать контракты на капитальный ремонт и строительство. Это крупные многопрофильные предприятия, которые представлены на коммерческом рынке в других отраслях, например, в производстве бетона.

Также следует отметить, что ещё одной специфичной чертой закупок в дорожном строительстве является то, что закупаемые блага относятся к категории доверительных, поскольку издержки измерения их качества высоки, а оценить это качество покупатель может лишь спустя некоторое время (иногда даже несколько лет) после завершения работ. В момент приемки работ и даже эксплуатации дороги оценить качество практически невозможно, и дефекты зачастую проявляются уже после окончания гарантийного периода. Более того, разработка проектной документации и непосредственно строительство дороги тесно связаны между собой. Очень важно, чтобы документация была качественной, ведь она

затем ложится в основу другой закупочной процедуры – непосредственного строительства нового участка дороги, и плохо подготовленная документация может оказаться причиной срыва контракта. Оценить качество проектно-рабочей документации, однако, может только специалист.

Закупки дорожных работ

До 2009 г. для закупок дорожных строительных работ использовались три типа процедур – конкурс, аукцион и запрос котировок. Однако в начале 2009 г. государство рекомендовало заказчикам использовать только аукционы и запросы котировок при осуществлении подобных закупок. В результате с 2009 г., по данным официального сайта государственных закупок рассматриваемого региона, ни одного конкурса проведено не было.

Процедуры, в которых выбор поставщика осуществляется исключительно по цене (особенно открытые аукционы), упрощают картельный сговор. Если заказчик проводит открытый аукцион, поставщикам не только относительно легко заранее договориться о том, кто станет победителем и какую ставку выдвинет каждый из участников, но им также не составит труда отслеживать отклонения от конкурентной стратегии. То, что в ходе открытого аукциона все участники видят действия своих соперников, создает идеальный механизм принуждения: в случае отклонения от стратегии сговора любого из поставщиков, «наказание» в виде снижения цены и исключения из картеля следует немедленно.

В свою очередь, слабый контроль со стороны ФАС позволяет участникам потенциального сговора без особых опасений распределять контракты между собой. Отметим, что за период с 2008 по 2010 г. в целом в регионе было возбуждено всего несколько дел по факту сговора. Помимо этого, относительно большое количество аукционов также облегчает сговор. Когда процедуры проводятся регулярно и с большой частотой, поставщики получают возможность достаточно точно разделить рынок по заранее оговоренным долям. И даже если существуют некоторые проблемы с распределением – они могут быть решены путём введения трансфертов, наличие которых в изучаемом картеле мы не отрицаем, но и не можем доказать.

Еще одной отличительной особенностью данной сферы является отсутствие коммерческого рынка: закупкой строительства дорог занимается в основном государство. Крупные предприятия могут закупать раз-

личного рода дорожные и строительные работы, однако подобных заказов не так много, и этот рынок явно уступает государственному. Поэтому фирмы, которые выполняют работы по ремонту дорог, либо являются многопрофильными (и на коммерческом рынке занимаются поставкой различных продуктов, как то: бетон, бетонные блоки, цемент, песок и т.д.); либо это крупные предприятия с разветвленной филиальной сетью, львиная доля выручки которых представляет собой выручку от выполнения государственных контрактов.

Подводя итог, выделим основные черты данной отрасли. Для дорожного строительства характерны высокие барьеры для входа в отрасль, поэтому в отрасли, как правило, функционирует несколько крупных фирм, а деятельность отдельных фирм зачастую привязана к определенному району. В рассматриваемом регионе на данном рынке представлено порядка 90 компаний, однако существуют отдельные виды работ, которыми занимается лишь ограниченное число строительных компаний. В особенности это характерно для крупных контрактов на строительство дорог «с нуля» – подобные крупные контракты способны выполнить лишь отдельные поставщики. Таким образом, при внешней видимости конкуренции число поставщиков, выполняющих отдельные типы контрактов, сильно ограничено. Вкупе с недостаточно жестким контролем со стороны ФАС и высокими издержками проверки качества проделанных работ, ограниченная конкуренция делает сговор крайне выгодным для участников рынка.

Анализ ситуации: неконкурентные торги в дорожном строительстве

Описание

По данным за 2009–2010 гг. можно наблюдать группу из пяти поставщиков, представители которой регулярно участвуют в торгах за контракты в сфере дорожного строительства. Здесь и далее обозначим названия этих фирм как Фирма А, В, С, D и Е. Мы сконцентрируемся на анализе процедур, в которых участвовали данные фирмы, покажем, что они используют цепочки сговора и проанализируем факторы, повлиявшие на выбор этой схемы.

Данные за указанный срок насчитывают около 30 аукционов и запросов котировок, в каждом из которых участвовали по меньшей мере двое из пяти поставщиков. О тесноте взаимодействия между этими поставщи-

ками можно судить по данным табл. 4. Она показывает количество случаев «совместного» участия поставщиков (в таблицу вошли процедуры, проведенные в 2010 г., а также три аукциона, проведенных в 2009 г.). К примеру, из 19 процедур, в которых участвовала Фирма А, в 7 случаях в торгах принимала участие также и Фирма В, в 7 – Фирма С и т.д. В каждом из рассмотренных нами аукционов хотя бы один поставщик из указанных пяти выдвигал ставку, и лишь в двух аукционах победителем в результате оказался поставщик, не принадлежащий к этой группе.

Таблица 4. «Совместное» участие поставщиков в торгах

	Фирма А	Фирма В	Фирма С	Фирма D	Фирма Е
Фирма А	19	7	7	4	1
Фирма В	7	14	9	5	1
Фирма С	7	9	25	6	1
Фирма D	4	5	6	4	0
Фирма Е	1	1	1	0	3

Как мы можем наблюдать, указанные фирмы участвовали в большом количестве «совместных» торгов и часто выигрывали торги за государственные контракты. Кроме того, на своих веб-сайтах рассматриваемые поставщики упоминают друг друга в качестве деловых партнеров, что свидетельствует о налаженных между ними контактах и низких издержках ведения переговоров. Более того, большинство исследованных аукционов и запросов котировок состоялись в 2010 г. с интервалом в 1–2 недели, что свидетельствует о высокой частоте взаимодействия поставщиков. Высокая частота торгов, как мы отметили выше, увеличивает приведенный поток прибылей от вступления в стовор и позволяет фирмам распределить контракты согласно определенным долям.

Далее мы опишем ход этих процедур и покажем, что схема стовора, применяемая поставщиками, представляет собой «оборотную» схему в своей слабой форме – вместо фиктивных (ложных, подставных) ставок, о которых шла речь в упомянутой литературе, они используют схему «ложного присутствия» (fake presence).

Аукцион № 1⁶⁰

Первый аукцион был проведён 17 сентября 2010 г. и состоял из 12 лотов (9 из них – по ремонту водопропускных труб и 3 самых крупных – по капитальному ремонту автодорог). На участие в торгах заявили в среднем по 3–4 поставщика на лот, однако на сами торги по каждому лоту пришел лишь один единственный участник, причем по разным лотам это были разные компании. Остальные поставщики просто не явились на аукцион. Таким образом, заказчик был обязан передать контракт в течение трех дней единственному пришедшему на торги поставщику (при этом цена контракта была равна начальной (максимальной) цене).

Три самых крупных лота – ремонт а/д – таким образом, фактически «распределили» между собой три крупных компании: Фирма А, Фирма В и Фирма С.

Остальные лоты – лоты по ремонту водопропускных труб (№ 1–8, 12) – достались «Фирме С», причём, что любопытно, к участию в торгах по этим лотам не были допущены ещё четыре компании. Все они получили отказ со следующей аргументацией:

«...отсутствует копия свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ в области инженерных изысканий, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

Исключением стал только лот № 6. Торги по нему прошли по уже знакомой нам схеме: на торги заявили два поставщика, но пришёл лишь один – Фирма Е. Он и стал победителем.

В целом об итогах аукциона можно судить по табл. 5.

Таблица 5. Результаты аукциона 1

Открытый аукцион, 9602, 17.09.2010			
Лот	Заявившиеся поставщики	Победитель	Цена контракта
9	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма D	Фирма А	1 249 960 руб.
10	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма D	Фирма В	641 960 руб.

⁶⁰ Во всех примерах фигурирует один и тот же заказчик.

Открытый аукцион, 9602, 17.09.2010			
Лот	Заявившиеся поставщики	Победитель	Цена контракта
11	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма D	Фирма С	1 868 650 руб.
6	Фирма С Фирма Е	Фирма Е	264 500 руб.
Лоты № 9–11 – капитальный ремонт а/д, лот №6 – ремонт водопропускной трубы на а/д. Обеспечение заявки не установлено			

Аукцион № 2

Примерно та же картина наблюдается и по следующему аукциону, который состоялся 28 сентября 2010 г. Были проведены торги по двум лотам, на которые заявили два поставщика (эти поставщики уже неоднократно нам встречались в предыдущих примерах). Но на сам аукцион пришел лишь один поставщик – Фирма С, второй же – Фирма А – не явился на процедуру, и вновь два контракта были заключены по начальной цене с единственным пришедшим поставщиком.

Так завершился второй аукцион (табл. 6).

Таблица 6. Результаты аукциона 2

Открытый аукцион, 10298, 28.09.2010			
Лот	Заявившиеся поставщики	Победитель	Цена контракта
1	Фирма С Фирма А	Фирма С	3 564 561 руб.
2	Фирма С Фирма А	Фирма С	1 064 600 руб.
Лоты № 1–3 – разработка проектной и рабочей документации на ремонт автомобильной дороги. Обеспечение заявки – 5% от начальной цены контракта			

Аукцион № 3

Третий аукцион был проведён спустя месяц – 8 ноября 2010 г. Торги проводились по трём лотам, которые соответствовали контрактам на разработку рабочей документации, необходимой для ремонта а/д.

В торгах участвовали уже знакомые нам из описания первого и второго аукционов поставщики. И вновь при заявившихся 4–5 участниках

на торги по каждому лоту пришло по одному участнику. Таким образом, по схеме, подобной той, с которой мы столкнулись в предыдущих аукционах № 1 и № 2, «распределили» между собой три лота поставщики Фирма С, Фирма А и Фирма Е. Контракты также были переданы единственным пришедшим поставщикам по начальной цене.

О результатах этого аукциона можно также судить по табл. 7.

Таблица 7. Результаты аукциона 3

Открытый аукцион, 11498, 08.11.2010			
Лот	Заявившиеся поставщики	Победитель	Цена контракта
1	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма F	Фирма С	1 287 970 руб.
2	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма F	Фирма А	1 278 410 руб.
3	Фирма А Фирма В Фирма С ФирмаЕ Фирма F	Фирма Е	450 540 руб.
Лоты № 1–3 – разработка рабочей документации на ремонт автомобильной дороги. Обеспечение заявки – 5% от начальной цены контракта			

Описанные выше аукционы объединяет то, что на аукцион первоначально заявляется несколько фирм, а затем на торги приходит всего один поставщик, что позволяет ему получить контракт по резервной цене. При этом мы видим, что происходит чередование поставщиков, однако Фирма С получает большее количество контрактов (как по сумме, так и по числу). Это может свидетельствовать о том, что этот поставщик обладает большей рыночной властью, что позволяет ему получить большую долю контрактов картеля, однако не стоит забывать, что рассматриваемые аукционы могут не охватывать все процедуры, где участвовал картель.

Запросы котировок № 1, 2

Те же самые поставщики участвовали и в ряде запросов котировок. Вот, к примеру, две процедуры распределения контрактов на разработку

проектной документации для строительства а/д. В обеих процедурах участвовали два поставщика: Фирма С и Фирма G. С большой степенью вероятности можно сказать, что имела место договорённость между ними. Во-первых, максимальная ставка превышает вторую по величине в обоих случаях на 100 руб. Во-вторых, один поставщик подавал свой конверт на следующий же день после объявления о проведении процедуры – 27.10, а другой – в последний день, допустимый для подачи заявок – 08.11. Таким образом, два лота были попросту распределены между ними.

Здесь важен даже не сам факт различия ставок всего на 100 руб. (хотя и любопытно, что в обоих запросах эта разность была одна и та же). С позиции рациональности, поведение Фирмы С, а именно выдвигание ставки, равной начальной цене контракта, в последний день представляется нелогичным. В предыдущие дни могла поступить заявка с той же ценой, и тогда победа была бы присвоена другому поставщику по праву «первого пришедшего». В отличие от открытых аукционов в запросах котировок участники оптимизируют по двум параметрам – время подачи и предъявляемая цена. Согласно законодательству, если поданы две одинаковые по цене заявки, то выигрывает заявка, которая была подана раньше. Исходя из этого, если поставщик действует в ситуации неизвестности (не знает ставки других игроков) и хочет выиграть процедуру, то при подаче заявки в последний момент он должен указать ставку меньше начальной цены. Даже если предположить, что поставщик Фирма С был уверен в том, что никто не составит ему конкуренции, это не может объяснить его ставку по «соседнему лоту» на 100 руб. ниже начальной цены контракта (по этому лоту поставщик проиграл торги).

Это можно объяснить, только если поставщики заранее договорились о назначаемых ставках и о том, кому какой лот должен достаться по итогам торгов. Информация о результатах этих двух запросов котировок представлена в табл. 8.

Таблица 8. Информация о запросах котировок № 1 и № 2

Запрос котировок, 12022, 26.10.2010–08.11.2010			
Заявка	Поставщик	Предложение цены	Время подачи заявки
1	Фирма С	383 950	08.11.2010г. в 16:05
2	Фирма G	384 050	27.10.2010г. в 11:35

Запрос котировок, 12032, 26.10.2010–08.11.2010			
Заявка	Поставщик	Предложение цены	Время подачи заявки
1	Фирма G	372 230	27.10.2010г. в 11:40
2	Фирма С	372 330	08.11.2010г. в 16:10

Запросы котировок № 3, 4, 5

Следующие запросы котировок с участием Фирмы А и Фирмы Н демонстрируют примерно ту же схему. Разница лишь в том, что суммы ставок полностью совпали. По этим процедурам победа доставалась поставщику с более «ранней» заявкой. Интересно, что по запросам котировок 12087, 12089, 12025 все заявки были поданы в интервале ~ 1ч на следующий же день после объявления процедуры – 27.10. Фирма А подала все заявки одновременно – в 15:00, тогда как Фирма Н подавала заявки два раза – в 14:50 и 16:10, из-за чего выиграла торги по одному контракту, но проиграла по двум другим.

Мотивы поставщиков к сговору в случае запроса котировок могут быть несколько иными, чем в случае аукциона. Согласно технической документации, *«в случае, если после дня окончания срока подачи котировочных заявок подана только одна котировочная заявка, заказчик продлевает срок подачи котировочных заявок на четыре рабочих дня и в течение одного рабочего дня... размещает на официальном сайте извещение о продлении срока подачи таких заявок. При этом заказчик обязан направить запрос котировок не менее чем трем участникам, которые могут осуществить выполнение работы»*. То есть если бы заявка была всего одна, процедура бы затянулась во времени, чего, вероятно, не очень хотели поставщики из наших примеров. Аукционист также был бы обязан позвать дополнительно нескольких участников, что, возможно, создало бы нежелательную конкуренцию. Потому и нужна была вторая «подставная» заявка – чтобы признать торги состоявшимися и незамедлительно заключить контракт.

Результаты проведения трех описанных запросов котировок приведены в табл. 9.

Схема, которую участники сговора «проворачивают» в запросах котировок, похожа на ту, которую мы могли наблюдать в открытых аукционах. Точно так же участники картеля преследуют цель создания видимости конкуренции. Но из-за того, что на запросы котировок нельзя за-

Таблица 9. Информация о запросах котировок №3, №4, №5

Запрос котировок, 12087, 27.10.2010–09.11.2010			
Заявка	Поставщик	Предложение цены	Время подачи заявки
1	Фирма А	259 930	28.10.2010 г. в 15:00
2	Фирма Н	259 930	28.10.2010 г. в 16:10
Запрос котировок, 12089, 27.10.2010–02.11.2010			
Заявка	Поставщик	Предложение цены	Время подачи заявки
1	Фирма Н	199 560	28.10.2010 г. в 14:50
2	Фирма А	199 560	28.10.2010 г. в 15:00
Запрос котировок, 12025, 26.10.2010–08.11.2010			
Заявка	Поставщик	Предложение цены	Время подачи заявки
1	Фирма А	473 560	28.10.2010 г. в 15:00
2	Фирма Н	473 560	28.10.2010 г. в 16:10

явиться без выдвижения ставки, участники манипулируют сроком предложения ставки. Мы видим, что участники запроса котировок выдвигают ставки, равные начальным ценам. Очевидно, что такая стратегия не принесет успеха на конкурентных торгах, ведь выиграть с такой ставкой можно лишь в том случае, если ни одной заявки больше подано не было; в то же время эта стратегия отлично подходит для того, чтобы создать внешнюю видимость честной конкуренции, но при этом получить контракт по начальной цене.

Анализ ситуации: предпосылки и свидетельства существования горизонтальной координации

Результаты описанных выше процедур позволяют сделать предположение о том, что между поставщиками в каждом из трех случаев имел место сговор. Но у любого сговора существуют цели, ради которых он формируется, и механизмы, которые не позволяют его участникам отклониться от стратегии сговора. Далее мы предпримем попытку разобраться с этими двумя аспектами.

Причина существования сговора

Выгоды поставщиков от вступления в сговор здесь вполне очевидны: такая схема «распределения», которую мы могли наблюдать в описанных выше аукционах, позволяет каждому из них получить контракт (один или

несколько – зависит от договорённости) по максимально возможной цене⁶¹.

Но что делает картель устойчивым? Нужно разобраться, какие механизмы поддерживают сговор и не дают игрокам отклониться от «неконкурентной» стратегии. Необходимо отметить, что сама схема сговора применялась поставщиками неоднократно, более того, на своих веб-сайтах компании упоминают друг друга в качестве партнёров. Всё это свидетельствует о том, что перед проведением описанных аукционов они уже имели опыт взаимодействия в прошлом. К тому же, описанные выше аукционы были проведены совсем недавно и потому, возможно, мы сможем наблюдать применение подобных схем и дальше. А опыт совместной работы в прошлом и ожидаемая прибыль от продолжения сотрудничества в будущем могут служить механизмами, которые обеспечивают поставщику стимулы участвовать в сговоре и не отклоняться от своей стратегии⁶². У поставщиков, уже сотрудничавших друг с другом в прошлом, деловые контакты налажены лучше, и это существенно снижает издержки их координации. Вкупе с высоким ожидаемым доходом от дальнейшего взаимодействия низкие издержки координации способствуют тому, что отклонение от стратегии картеля становится крайне невыгодным. Все это делает картель чрезвычайно крепким и устойчивым.

Дополнительным стимулом к сговору для поставщиков является и высокая частота проведения аукционов: интервалы между рассмотренными выше аукционами невелики – 1–2 месяца, что позволяет говорить о больших потенциальных выгодах от сговора (участники чаще получают доход от выигрышей на аукционах).

Внутреннее устройство картеля

Объяснение стимулов к сговору и доказательство его устойчивости, приведённые выше, можно применить не только к нашим примерам, но и, по большому счёту, к большинству случаев сговора, поэтому далее необходимо разобраться непосредственно в специфике наших примеров и попытаться понять, как устроен картель и почему именно так, а не иначе.

Мы предполагаем, что в разобранных примерах сговор осуществлялся по «оборотной схеме», согласно которой роль победителя переходит от

⁶¹ В случае запроса котировок сговор также помогает несколько ускорить процедуру, избежав повторного её проведения в случае лишь одной поступившей заявки.

⁶² Gil R., Marion J. The Role of Repeated Interactions, Self-Enforcing Agreements and Relational [Sub]Contracting: Evidence from California Highway Procurement Auctions, 2009.

одного участника картеля к другому. Исследование статистики по выигранным контрактам в прошлом позволяет убедиться в том, что среди данных поставщиков нет ярко выраженного лидера. У них у всех уже есть довольно обширный опыт работы с данным заказчиком – в среднем 7–8 заключенных контрактов, более того, не наблюдается и «территориального эффекта», согласно которому преимущество находится у поставщиков, находящихся близко к месту проведения аукциона и выполнения работ.

При условии, что все участники процедуры способны выполнить предполагаемую контрактами работу (а статистика свидетельствует о том, что данные поставщики в прошлом уже заключали контракты на такие суммы), можно признать условное равенство между ними. По крайней мере, сильного различия в величине выигрываемых контрактов обнаружено не было, и в этом смысле у картеля, вероятно, отсутствуют стимулы выдвигать всегда кого-то одного в качестве победителя. Когда контракты нужно просто «разделить» – отлично подходит «оборотная схема», которую и используют поставщики в нашем случае. Аукцион за аукционом, они поочередно выигрывают торги и делят тем самым государственные контракты между собой в определенных долях.

Не исключается и существование в картеле схемы трансфертов. Как мы видим, цены контрактов сильно разнятся (от 500 тыс. до 3,5 млн), поэтому, в зависимости от переговорной силы участников и их реальных оценок, доход, полученный от искусственного завышения цены, вполне мог бы делиться согласно некоей цепочке сговора. Как было отмечено в теоретической части работы, существованию сговора в «сильной» форме может препятствовать высокий риск разоблачения, однако в данном случае сурового контроля со стороны антимонопольных ведомств не наблюдается, и это риск, вероятно, не так высок. Это благоприятствует созданию «сильных» форм сговора с использованием трансфертов в качестве механизма распределения монопольной ренты.

Таким образом, ситуация на рынке дорожных работ благоприятствует созданию сговора по «оборотной» схеме. Поставщики используют данную схему для того, чтобы распределить контракты между собой и присвоить (а может, и поделить) полученную вследствие завышенной цены прибыль. Что касается трансфертов – их наличие в картеле сложно идентифицировать, но всё же отсутствие должного контроля со стороны антимонопольной службы делает возможным существование сговора в сильной форме и не исключает использования денежных платежей внутри картеля.

Кейс 3. Выявление согласованного поведения на рынке государственных и муниципальных закупок нефтепродуктов

Рынок нефтепродуктов характеризуется рядом особенностей, которые делают его достаточно привлекательным для оппортунистического поведения как со стороны заказчиков, так и со стороны поставщиков. С одной стороны, потенциальных поставщиков нефтепродуктов, как правило, не очень много, что упрощает сговор между ними. С другой стороны, объемы закупок в количественном и денежном отношении делают этот сектор привлекательным для коррупционных сделок. По сравнению с медикаментами и дорожными работами, нефтепродукты представляются более простым товаром. Требования к качеству нефтепродуктов проще прописать в документации, а проверка качества поставляемой продукции не требует значительных издержек. Таким образом, в данном случае стремление заказчика к повторяющемуся взаимодействию с одним и тем же поставщиком сложнее оправдать необходимостью обеспечения качества товаров. В этих условиях наличие устойчивых связей между заказчиком и поставщиком в большей степени может свидетельствовать о коррупционных мотивах. Если объединить два представленных выше фактора – небольшое количество поставщиков и наличие повторяющихся взаимодействий в условиях отсутствия стимулов к поддержанию качества – можно предположить, что в данной отрасли организатор закупок может играть роль «связующего звена» между участниками процедуры.

Данный кейс-анализ предлагается для ситуации, когда сговор между участниками размещения заказа не является доказанным фактом, однако особенности поведения компаний указывают на присутствие согласованных действий. В качестве объекта исследования выступает рынок государственных закупок нефтепродуктов (автомобильного топлива и горюче-смазочных материалов) в Орехово-Зуевском районе Московской области; рассматриваются закупки, осуществленные в период с 2007 по 2010 г. В ходе анализа кейса рассматриваются особенности структуры данного рынка, которые могли бы способствовать возникновению и сохранению сговора, а также характер взаимодействия поставщиков продукта в закупочных процедурах. В качестве индикаторов сговора были выбраны распределение выигрышей, различия в ставках

ценовых предложений и очередность подачи заявок участниками размещения заказов.

Особенности рынка закупок автомобильного топлива и горюче-смазочных материалов

Особенности товара

В качестве предмета государственных закупок рассматриваются моторное топливо, используемое для заправки автотранспортных средств, и горюче-смазочные материалы (ГСМ). В соответствии с Общероссийским классификатором продукции (ОКП), все продукты являются разными подгруппами группы «нефтепродукты светлые» (код ОКП 025100).

Моторное топливо представлено автомобильными бензинами (АИ-80, АИ-92, АИ-95) и дизельным топливом. Поскольку бензиновые и дизельные двигатели имеют принципиальные технические отличия, исключается использование автомобильных бензинов в качестве моторного топлива для дизельных двигателей, и наоборот. Конструктивные особенности бензиновых двигателей различных типов и моделей автомобилей также существенно затрудняют взаимозамену марок бензина. Например, марки АИ-80 и АИ-92 нельзя рассматривать как товары, входящие в одну продуктовую группу, при этом в некоторых случаях АИ-92 и АИ-95 могут быть признаны взаимозаменяемыми.

На российских автозаправочных станциях в основном все перечисленные марки бензинов и дизельное топливо представлены одновременно. Поскольку каждый продавец способен предложить одинаковый ассортимент товара, продукт на рынке моторного топлива можно считать однородным. Под ГСМ подразумевается ряд смазочных и моторных масел различных наименований, замена которых также ограничивается конструктивными особенностями автомобилей, таким образом, речь идет о слабо дифференцированном продукте.

Однородность продукции, с одной стороны, способствует усилению ценовой конкуренции, с другой – улучшает условия для поддержания ценового сговора. При наличии часто повторяющихся процедур по закупке однотипных товаров фирмы имеют возможность наблюдать за поведением своих конкурентов, что облегчает обнаружение и «наказание» отклонившихся от условленной стратегии участников картеля⁶³.

⁶³ Пивоварова С.Г. Сговор в государственных закупках: подходы к анализу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 35–45.

Характеристики поставщиков

Система обеспечения нефтепродуктами Московской области строится по двум классическим технологическим схемам⁶⁴.

Первая схема: «завод – железнодорожный транспорт – нефтебаза – потребитель». По данной схеме нефтеперерабатывающие и нефтехимические заводы поставляют нефтепродукты по железной дороге на нефтебазы, которые, в свою очередь, выдают их конечным потребителям (АЗС, склады предприятий и т.д.). На территории Московской области действуют более 50 нефтебаз (в том числе базы, принадлежащие АООТ «Моснефтепродукт» и ОАО «Мостранснефтепродукт», акционированные Ногинская, Воскресенская, Павельцевская нефтебазы, коммерческие нефтебазы, склады ГСМ различных предприятий).

Вторая схема: «завод – трубопроводный транспорт – нефтебаза – потребитель». Схема обеспечения строится на основе Московского кольцевого нефтепродуктопровода (НПП) ОАО «Мостранснефтепродукт». В этом случае нефтеперерабатывающие заводы по трубопроводу поставляют нефтепродукты на центральную нефтебазу (Володарская ЛПДС), которая подает их на наливные станции, расположенные на НПП, либо, минуя последние, выдает нефтепродукты непосредственно потребителям.

Выход на рынок реализации нефтепродуктов связан со значительными затратами капитала⁶⁵, которые включают: регистрацию и аренду земельного участка, получение необходимой лицензии, приобретение оборудования, создание инфраструктуры, обустройство подъездных путей, емкостей для топлива и другие расходы.

Оптовая, мелкооптовая и розничная поставка нефтепродуктов на российском рынке осуществляется как независимыми реализаторами, так и вертикально интегрированными компаниями (ВИНК). Такие компании владеют не только сбытовыми сетями, но и мощностями по добыче и переработке нефти, поэтому способны обладать существенным преимуществом в издержках, например, за счет решения проблемы «двойной маржинализации». Как правило, ВИНК доминируют на локальных рын-

⁶⁴ Постановление Правительства Московской области от 17 мая 2001г. № 145/16 «Об утверждении программы развития топливозаправочного комплекса Московской области и мероприятиях по ее реализации» (в ред. от 12.02.2008 № 84/4).

⁶⁵ По оценке региональной информационной системы «ВолгаИнфо» для открытия новой АЗС в 2008 г. требовалось не менее 500 тыс. долл. [Региональная информационная система «ВолгаИнфо», www.volga-info.ru].

ках бензина и ГСМ, их присутствие может служить дополнительным барьером входа для потенциальных конкурентов.

В случае когда на рынке существует только один лидер, выраженная асимметрия в издержках или производственных возможностях в общем не благоприятствует возникновению сговора, поскольку сильная фирма способна к эффективным самостоятельным действиям⁶⁶. Напротив, однотипные производственные издержки фирм – участников рынка облегчают реализацию согласованной стратегии. Присутствие нескольких доминирующих игроков, близких по конкурентоспособности, в свою очередь, также создает стимулы для кооперативного поведения, направленного на раздел рынка и вытеснение более слабых игроков.

Особенности организации закупок

Автомобильное топливо и ГСМ входят в число товаров первой необходимости, как правило, закупки осуществляются ежеквартально. Спрос характеризуется стабильностью, его объемы определяются размером автомобильного парка государственных учреждений. Постоянная потребность, с одной стороны, и отсутствие заменителей, с другой, обуславливают низкую ценовую эластичность спроса.

Особенностью потребления топлива является тесная связь с маршрутами перевозок. Поскольку, согласно муниципальному контракту, «поставка товара осуществляется путем выборки топлива на АЗС поставщика заказчиком», заправка транспортного средства должна осуществляться именно на тех АЗС, которые соответствуют направлению и дальности передвижения. Осуществление специальных поездок для заправки за пределы контролируемой государственным учреждением территории представляется нецелесообразным с точки зрения временных и экономических затрат. Поэтому возможность обслуживания в заданном районе является одним из важнейших условий поставки товара. Территориальные требования служат существенным барьером для участия в закупочных процедурах, что заметно сужает круг потенциальных участников размещения заказа.

В зависимости от объема приобретения на рынке нефтепродуктов могут применяться различные закупочные процедуры:

- закупка у единственного поставщика (до 100 тыс. руб. либо в случае, когда на открытый аукцион подана только одна заявка);

⁶⁶ Compte O., Jenny F., Rey P. Capacity Constraints, Merges and Collusion // European Economic Review. 2002. No. 46 (1). P. 1–29.

- запрос котировок (до 500 тыс. руб.);
- открытый аукцион (обычно свыше 500 тыс. руб.).

Конкурсные процедуры применительно к данной группе товаров используются чрезвычайно редко, преимущественно – по ошибке заказчиков.

Качество поставляемого товара должно соответствовать установленным стандартам и требованиям, предъявляемым к качеству, потребительским свойствам и характеристикам продукции данного вида, поэтому может считаться однородным. Таким образом, конкуренция между поставщиками носит выраженный ценовой характер. Цена предоставляемых услуг должна быть указана с учетом всех затрат, налогов, сборов и других обязательных платежей и оставаться неизменной на протяжении всего срока действия государственного или муниципального контракта.

Реализация конкурентной закупки на рынке автомобильного топлива и ГСМ предполагает, что победителем будет признан поставщик, предлагающий минимальную цену контракта либо, при условии равенства цен, подавший заявку первым. Запрос котировок (закрытый аукцион), в отличие от открытого аукциона, позволяет участникам размещения заказа предложить лишь одну ценовую котировку (ставку) в ходе каждой закупки, при этом информация о ставке до окончания закупочной процедуры остается закрытой для других участников. Принято считать, что применение закрытых аукционов, по сравнению с открытыми, снижает стимулы к явному или неявному сговору, так как участники не могут отслеживать поведение друг друга, выявлять отклонения от общей стратегии и «наказывать» нарушителей⁶⁷. Однако и в условиях закрытого аукциона обнаружение отклонения от кооперативной стратегии возможно, например, при условии обнародования ставок участников по завершении торгов⁶⁸. В сочетании с долгосрочным повторяющимся характером взаимодействия и ограниченным рыночными барьерами контингентом участников размещения заказа этот фактор способствует устойчивости кооперативного поведения.

Таким образом, рассмотренные особенности рынка закупок автомобильного топлива и горюче-смазочных материалов позволяют говорить

⁶⁷ Пивоварова С.Г. Сговор в государственных закупках: подходы к анализу // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009. № 3. С. 35–45.

⁶⁸ Porter R.H., Zona J.D. Detection of Bid Rigging in Procurement Actions // The Journal of Political Economy. 1993. 101, 3. P. 518–538.

о наличии комплекса факторов⁶⁹, облегчающих выработку и поддержание стратегий кооперативного поведения участников размещения заказа. В их числе: ограниченность числа продавцов, повторяющееся взаимодействие, достаточно большие затраты капитала, однородность продукции, относительная неэластичность, стабильность и цикличность спроса.

Анализ кооперативного поведения при закупках автомобильного топлива

Описание ситуации

Предлагаемый кейс-анализ является логическим продолжением эмпирического исследования рынка поставщиков нефтепродуктов для муниципальных нужд по субъектам РФ 2008–2009 гг. Анализ числа поставщиков по отдельно взятым закупкам ГСМ⁷⁰ позволил выявить регионы, где повторяющееся взаимодействие участников торгов было выражено наиболее ярко – Московская, Вологодская и Свердловская области. В частности, в Московской области было отмечено присутствие поставщиков, принимающих участие в процедурах закупок ГСМ *только* попарно, что и вызвало подозрение в наличии кооперативного поведения⁷¹.

Все отмеченные процедуры осуществлялись в Орехово-Зуевском районе Московской области. Поскольку речь шла о комбинированных лотах (ГСМ + автомобильное топливо), было принято решение расширить базу анализа за счет включения закупок бензина и дизельного топлива в этом районе⁷². Источник данных – отчеты по выполненным заказам в Орехово-Зуевском районе Московской области 2007–2010 гг., размещенные на официальном сайте «Закупки и поставки продукции для государственных нужд Московской области»⁷³. За четырехлетний период в Орехово-Зуевском районе было проведено 70 закупок нефтепродуктов (все в фор-

⁶⁹ Lanzillotti R.F. The Great School Milk Conspiracies of the 1980's // Review of Industrial Organization. 1996. No. 11. P. 413–458.

⁷⁰ Закупки бензина и дизельного топлива рассматривались только в составе комбинированных лотов.

⁷¹ Еремина А.В., Зороастрова И.В. Выявление факторов, способствующих сговору в государственных закупках // Р1 «Научные доклады лаборатории количественного анализа и моделирования экономики». 2010/09. Нижний Новгород: НФ ГУ ВШЭ, 2010.

⁷² В рассмотрение не включены муниципальные закупки г. Орехово-Зуево.

⁷³ Официальный сайт «Закупки и поставки продукции для государственных нужд Московской области», www.gz-mo.ru.

ме запроса котировок), которые и составили эмпирическую базу данного исследования⁷⁴.

Орехово-Зуевский муниципальный район занимает площадь около 178 тыс. гектаров. На 1 января 2010 г. численность постоянно проживающего населения составляла 122,7 тыс. человек. На территории района находятся три городских поселения: Ликино-Дулево, Дрезна, Куровское, и 10 сельских поселений. Расходы бюджета муниципального образования осуществляются в соответствии с бюджетным финансированием⁷⁵.

В рассматриваемый период закупки автомобильного топлива и ГСМ были инициированы семью покупателями (табл. 9), расположенными в четырех городских и сельских поселениях района: Ликино-Дулево, Куровское, Дрезна и Давыдово. Это преимущественно муниципальные учреждения здравоохранения (МУЗ): больницы и станции скорой помощи. Суммарный объем размещенного заказа (по начальным максимальным ценам) составил 20 869 тыс. руб.

Таблица 10. Состав покупателей и общий объем размещенного ими заказа

Наименование заказчика	Суммарный объем размещенного заказа, тыс. руб.	Доля размещенных заказов в общем объеме потребности в ГСМ, %	Средняя величина снижения цены по итогам закупок, %
Заказчик 1	4548,40	21,80	0,82
Заказчик 2	3991,75	19,13	0,39
Заказчик 3	3740,81	17,93	0,58
Заказчик 4	3376,02	16,18	0,90
Заказчик 5	3249,68	15,57	0,15
Заказчик 6	1899,00	9,10	1,32
Заказчик 7	63,00	0,30	3,44
Итого	20 868,66	100,00	0,84

Всего в процедурах по размещению заказа приняли участие шесть компаний, с четырьмя из которых были заключены контракты на общую сумму 20 733 тыс. руб. (табл. 10).

⁷⁴ Во избежание ущерба доброму имени и деловой репутации упоминаемых в работе участников рынка все названия предприятий и организаций были изменены.

⁷⁵ Официальный сайт Орехово-Зуевского муниципального района, www.oz-rayon.ru.

В соответствии с распределением рыночных долей по объему обслуживаемого поставщиками заказа рынок характеризуется высоким уровнем концентрации⁷⁶: коэффициент рыночной концентрации (CR_3) составил 96,4%, индекс Герфиндаля – Гиршмана (НИИ) – 4465. На рынке действуют два выраженных лидера: *Компания А* (рыночная доля 55%) и *Компания Б* (37%). *Компании А* принадлежит сеть АЗС, в том числе две в Орехово-Зуевском районе и около десяти в соседнем Павлово-Посадском районе. *Компания Б* владеет двумя АЗС в Орехово-Зуевском районе и входит в структуру многопрофильного холдинга, одного из крупнейших торгово-производственных объединений района.

Таблица 11. Состав участников процедур и их рыночные доли по итогам размещения заказа

Наименование и адрес поставщика	Общий объем обслуживаемого заказа, тыс. руб.	Доля в суммарном объеме, %
Компания А	11 426,75	55,11
Компания Б	7 754,83	37,40
Компания В	810,94	3,91
Компания Г	740,57	3,57
Компания Д	0,00	0,00
Компания Е	0,00	0,00
Итого	20 733,08	100,00

Среднее количество участников размещения заказа на одну процедуру зафиксировано на уровне 2,06 (отмечено лишь четыре случая, когда в котировках приняли участие одновременно три компании). Экономия бюджетных средств составила около 136 тыс. руб., т.е. 0,65% от суммарной начальной максимальной цены контрактов. Средняя величина снижения цены по итогам закупок составила 0,69% для каждого покупателя.

⁷⁶ Уровень концентрации оценивался согласно [«Об утверждении Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке»: Приказ ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220]. Высокому уровню концентрации соответствуют: $70\% \leq CR_3 \leq 100\%$ или $2000 \leq НИИ \leq 10000$.

Таким образом, можно видеть, что рассматриваемый рынок представляет собой высококонцентрированную олигополию с неравномерным распределением рыночных долей. Единственный возможный вид конкуренции – ценовая – проявляется достаточно слабо, поскольку проведение конкурентных процедур по организации закупок не приносит значимой экономии бюджетных средств. Отсутствие ценовой конкуренции может свидетельствовать как о «жестком» установлении начальной цены контракта, не оставляющем возможности снижения цены со стороны поставщиков, так и о наличии кооперативной стратегии, направленной, например, на поддержание высокой цены или раздел рынка. Авторы попытались выявить индикаторы сговора, проанализировав особенности взаимодействия и распределения выигрышей участников размещения заказа на данном рынке.

Закономерности участия и выигрыша в закупках

Исходя из представленной матрицы взаимодействия потенциальных поставщиков (табл. 11), несложно сделать вывод о наиболее активных участниках закупок, это: *Компания А*, *Компания Е* и *Компания Б*. Чаше других в процедурах принимала участие *Компания А* (48 закупочных процедур).

Как уже отмечалось, участие в процедурах было в основном попарным (в среднем 2,06 участников размещения заказа на одну процедуру)⁷⁷. Стабильные пары при подаче ценовых предложений составляли: *Компания А* и *Компания Е* (25 случаев), *Компания А* и *Компания Б* (18 случаев), *Компания Б* и *Компания Е* (13 случаев).

Одним из объяснений причины попарного взаимодействия и отсутствия на процедурах запросов котировок других конкурентов, на первый взгляд, служат особенности географического положения заказчиков нефтепродуктов. Возможность обслуживания в заданном районе является одним из важнейших условий размещения заказа и, одновременно, барьером входа для потенциальных поставщиков.

Однако в запросах котировок, объявленных каждым из пяти покупателей-МУЗ (на их долю приходится более 85% процедур), в рассматриваемом временном интервале принимали участие не только *Компании А*, *Б* и *Е* (см. Приложение, табл. П1). Круг потенциальных

⁷⁷ В некоторых закупках участвовало по три участника размещения заказа, поэтому сумма попарных взаимодействий для некоторых компаний выше, чем общее число закупок, в которых они принимали участие (см. табл. 11).

конкуренентов-поставщиков для каждого из этих заказчиков составляет 4–5 компаний. Поскольку «сторонние» компании были допущены котировочной комиссией до процедуры сопоставления ценовых предложений, их заявки удовлетворяли требованиям допустимой близости к заказчикам, а значит, все они имели возможность принять участие и выиграть в процедурах размещения заказов. Таким образом, можно видеть, что барьеры входа являются препятствием для компаний, которые не имеют АЗС в Орехово-Зуевском муниципальном районе, но не ограничивают в шансах на выигрыш поставщиков, уже работающих на рассматриваемом географическом сегменте рынка. Так, к участию в отдельно взятой закупке нефтепродуктов для нужд любой МУЗ могли бы быть допущены одновременно как минимум пять поставщиков, однако почти все рассмотренные процедуры характеризовались наличием двух участников размещения заказа.

Таблица 12. Матрица взаимодействия участников размещения заказов на автомобильное топливо и ГСМ в Орехово-Зуевском муниципальном районе⁷⁸

	Компания А	Компания Е	Компания Б	Компания Г	Компания В	Компания Д
Компания А	48					
Компания Е	29	37				
Компания Б	18	13	40			
Компания Г	3	–	3	6		
Компания В	5	2	4	–	9	
Компания Д	–	–	2	–	–	2

При этом именно в закупках пяти МУЗ наблюдается четкое распределение победителей, приводящее фактически к разделу рынка (см. Приложение, табл. П1). Компания Б практически постоянно выигрывает контракты на обслуживание Заказчиков 2 и 3, Компания А – на обслуживание Заказчиков 1, 4 и 5. Исключение из сложившегося порядка наблюдалось лишь трижды, т.е. в 5% случаев (выигрыши Компании В и Компании Г).

В свою очередь, выявленный повторяющийся характер взаимодействия поставщиков и заказчиков может свидетельствовать и о сговоре

⁷⁸ По диагонали указано общее количество процедур, в которых принял участие поставщик.

между ними. Однако во всех закупках ГСМ, проведенных для нужд МУЗ, процедуры были организованы уполномоченным органом – Управлением здравоохранения Орехово-Зуевского муниципального района. Таким образом, взаимодействие каждой пары заказчик-поставщик не было прямым, а осуществлялось при посредничестве третьего лица. На наш взгляд, наличие уполномоченного посредника между поставщиком и заказчиком усложняет сговор между заказчиком и поставщиками, увеличивая цепочку его участников, что делает стратегию кооперативного поведения менее привлекательной, а значит, и менее вероятной в сложившихся условиях.

Компания А и Компания Б

В 16 случаях запросов котировок *Компания А* и *Компания Б* конкурировали непосредственно друг с другом, еще в двух – втроем, при участии *Компании Е* (см. Приложение, табл. П2). Поскольку способом закупок является запрос котировок, дифференцирующими факторами для заявок участников являются предложенная цена и очередность подачи.

Отметим, что в девяти рассмотренных закупках заявке *Компании А* был присвоен выигрышный первый номер только потому, что данный участник подал свое ценовое предложение раньше *Компании Б*⁷⁹. Сумма же контракта, предлагаемая обоими поставщиками, была абсолютно равна начальной (максимальной). Представляется, что речь идет о проявлении кооперативной стратегии – поддержание максимально возможной цены путем установления очередности подачи заявок.

Заметим, что в случаях, когда снижение цены все же имело место (хотя и было незначительным – в среднем 0,23%), подача заявок обоими участниками размещения заказа происходила практически одновременно. Например, 15 июня 2009 г. *Компания Б* подала заявку в 15.40, а *Компания А* – в 16.05⁸⁰. При этом суммы, указанные в котировочных заявках, соответствовали «закрепленному» за участниками распределению выигрышей (*Компания А* – контракты *Заказчиков 2* и *3*, *Компания Б* – контракты *Заказчиков 1*, *4* и *5*).

Интересно также проанализировать рыночную роль *Компании Е*. Несмотря на высокую активность, этот участник размещения заказа за че-

⁷⁹ В случае подачи котировочных заявок с двумя одинаковыми ценовыми предложениями, не превышающими начальную (максимальную) цену, котировочная комиссия присваивает первый номер заявке участника, которая была подана первой.

⁸⁰ Срок подачи заявок: с 8 по 18 июня 2009 г.

тырехлетний период не выиграл *ни одного* муниципального контракта (см. табл. 12). Как правило, *Компания Е* принимает участие в закупках либо совместно с *Компанией А*, либо с *Компанией Б*. Однако если у *Компании А* за это время 39 выигрышей из 48 подач ценовых предложений, у *Компании Б* – 25 выигрышей из 40, то у *Компании Е* – ни одного выигрыша из 37 попыток. По нашим предположениям, роль *Компании Е* сводится к созданию *видимости конкуренции* на рынке муниципального заказа⁸¹.

Рассмотрим попарные котировки цен *Компании Е* с лидерами рынка – *Компанией А* и *Компанией Б*.

Компания Е и Компания А

Наиболее длительный и интенсивный характер имело взаимодействие *Компании Е* и *Компании А*, одновременно они подавали заявки на 26 закупочных процедур (из них на 24 только вдвоем и на две при участии *Компании Б*). Полученные данные показывают, что в процессе закупки *Компания Е* и *Компания А* также практически не снижали максимальную цену (см. Приложение, табл. П3 и рис. П2).

Снижение цены за счет *Компании А* наблюдалось, как правило, на фоне предложения *Компанией Е* цены, равной максимальной. Отметим, что при подобном ценовом предложении шансы на выигрыш *Компании Е* теоретически оставались, если бы *Компания А* также заявляла максимальную цену. Однако «гарантией» невозможности победы *Компании Е* было то, что ее заявка *всегда была второй*.

Как и в случае с *Компанией Б*, можно наблюдать случаи сохранения максимальной цены закупки за счет очередности подачи заявок. Однако здесь стратегия несколько меняется – *Компания Е* подавала ценовые предложения, которые заведомо превышали начальную (максимальную) цену, установленную заказчиком (в 6 случаях из 25). То есть компания еще на этапе формирования ценового предложения была осведомлена, что ее заявка не пройдет этап предварительного рассмотрения на предмет удовлетворения установленных заказчиком требований, а значит, не составит реальной конкуренции *Компании А*.

Таким образом, можно сделать вывод, что при одновременном участии в закупочных процедурах *Компании А* и *Компании Е*, последняя на-

⁸¹ К сожалению, авторы не располагают информацией относительно состава учредителей *Компании Е* и их связей с собственниками или руководителями других компаний. Такая информация могла бы пролить свет на мотивы поведения рыночных игроков.

меренно уходит от первенства в конкуренции за муниципальный контракт. На это указывает либо постоянное превышение цены *Компании Е* над предложением *Компании А*, либо же полное несоответствие ее заявки изначально установленным требованиям.

Компания Е и Компания Б

За исследованный период эти два участника рынка конкурировали в 18 закупках, только два из которых сопровождались наличием третьего участника размещения заказа – *Компании А*.

Поведение *Компании Е* по отношению к *Компании Б* характеризуется теми же отличительными особенностями, что и в случае с *Компанией А*. Например, неоднократно наблюдалась подача *Компанией Е* заведомо невыигрышных ценовых предложений, в том числе превышающих начальную (максимальную) цену. В целом участие *Компании Е* в закупочных процедурах не привело к значимому снижению начальной (максимальной) цены (см. Приложение, табл. П4 и рис. П3). Средняя величина относительной бюджетной экономии составила 0,86%.

Практиковалась также близкая по времени подача заявок с одинаковыми котировками. Приведем несколько случаев:

- 12 декабря 2008 г. *Компания Б* (в 15.20) и *Компания Е* (в 15.40) подали заявки по запросу котировок на поставку нефтепродуктов для *Заказчика 2*, ценовое предложение было одинаковым – 335,14 тыс. руб. при начальной (максимальной) цене 336,95 тыс. руб.⁸²
- 15 декабря 2008 г. *Компания Б* (в 14.35) и *Компания Е* (в 16.00) подали заявки для *Заказчика 3*, ценовое предложение совпадало – 310,147 тыс. руб. при начальной (максимальной) цене 315,210 тыс. руб.⁸³
- 21 декабря 2009 г. *Компания Б* (в 15.10) и *Компания Е* (в 16.20) подали заявки *Заказчика 2*, ценовое предложение совпадало – 328,60 тыс. руб. при начальной (максимальной) цене 330,15 тыс. руб.⁸⁴

Описанная стратегия, по всей вероятности, имела целью повышение прозрачности действий участников размещения заказа друг для друга и способствовала как подтверждению соглашения непосредственно перед подачей заявок, так и усилению взаимоконтроля.

⁸² Срок подачи заявок: с 8 до 17 декабря 2008 г.

⁸³ Срок подачи заявок: с 8 до 17 декабря 2008 г.

⁸⁴ Срок подачи заявок: с 10 до 21 декабря 2009 г.

Анализ государственных и муниципальных закупок нефтепродуктов в Орехово-Зуевском районе Московской области при участии *Компаний А, Б и Е* показал, что эти компании фактически осуществили раздел данного рынка по территориальному признаку.

Было отмечено, что, несмотря на формально конкурентное участие в запросах котировок, выигрыши права на заключение контрактов были распределены между компаниями. *Компания А* практически постоянно выигрывала контракты на закупки *Заказчиков 1, 4 и 5*, при том, что *Компания Б* выигрывала контракты *Заказчиков 2 и 3*, а роль *Компании Е* сводилась к имитации конкуренции. При этом географическое взаимоположение заказчика и поставщика не могло влиять на выбор победителя, поскольку условия участия к запросу котировок уже предполагали возможность оказания услуги снабжения топливом и горюче-смазочными материалами через АЗС, расположенные в зоне доступности для заказчика. Не было отмечено и значимого снижения цен контрактов по сравнению с начальной (максимальной). Все это дает возможность утверждать, что «конкуренты» заранее распределили выигрыши между собой, еще до подачи заявок.

Анализ рыночной структуры позволяет говорить о существовании факторов, способствующих заключению и поддержанию сговора на рассматриваемом рынке: ограниченность числа продавцов, повторяющееся взаимодействие, достаточно большие затраты капитала при входе на рынок, однородность продукции, относительная неэластичность, стабильность и цикличность спроса. Кроме того, прозрачности поведения участников сговора служит опубликование протоколов рассмотрения и оценки котировочных заявок по результатам проведения закупочных процедур.

Взаимодействие поставщиков в закупочных процедурах носило в основном попарный характер. Авторами были выявлены следующие кооперативные стратегии участников размещения заказа:

- поддержание начальной (максимальной) цены за счет подачи равных ценовых предложений: победитель подает заявку первым, проигравший – вторым (формально зафиксированная разница в подаче заявок могла составить 0,5–1,5 часа);
- поддержание начальной (максимальной) цены за счет подачи заведомо ошибочных предложений: победитель подает заявку по начальной (максимальной) цене, проигравший – по цене, превышающей начальную (максимальную);

- незначительное (в пределах 1%) снижение начальной (максимальной) цены в одностороннем порядке: победитель подает заявку чуть ниже начальной (максимальной) цены; проигравший – по начальной (максимальной) цене;
- незначительное (в пределах 1%) снижение начальной (максимальной) цены в двустороннем порядке: победитель подает заявку по более низкой цене; проигравший – по цене более высокой, чем победитель.

Отметим, что все выделенные стратегии эффективны лишь при условии обмена информацией о ценовых предложениях. В большинстве случаев победитель подает заявку первым, а на основании указанной им цены другой участник, в свою очередь, выдвигает заведомо невыигрышное предложение.

Причину сравнительно низкой ценовой конкуренции в рассмотренном случае не стоит связывать с неэффективным выбором начальной (максимальной) цены. Сам факт подачи заявки уже является подтверждением согласия поставщика с начальной ценой, предусмотренной заказчиком. В этой связи отметим, что за исследованный период не было закупок, которые были бы признаны несостоявшимися по причине отсутствия участников размещения заказа.

Результатом несогласованности действий (отсутствия информации) могло бы служить наличие дисперсии выигрышей постоянных участников закупок или, например, более частые одновременные попытки снижения цены и большее число участников каждой процедуры. Кроме того, трудно поверить в независимость действий компании, которая ни разу (!) не выиграла за четыре года участия в закупках, однако с завидным упорством не только продолжала свои попытки, но и выдвигала завышенные ценовые предложения.

Таким образом, совокупность особенностей, характеризующих процесс взаимодействия поставщиков друг с другом в рамках муниципального заказа, длительный и повторяющийся характер их взаимодействия свидетельствуют о наличии в них согласованности.

Заключение

В работе показано, что в государственных закупках за счет координации поведения заказчики и поставщики могут рассчитывать на увели-

чение ожидаемой прибыли, а текущие правила организации торгов позволяют сторонам реализовывать эффективные схемы наказания за отклонение от кооперативной стратегии (скоординированных действий во время проведения торгов).

Мы рассмотрели три рынка – рынок медикаментов, дорожного строительства и нефтепродуктов, которые зачастую обвиняют в необоснованно высоких ценах, и показали, что высокие цены могут быть обусловлены стратегическим поведением участников. Мы сконцентрировали внимание на том, какие характеристики данных рынков вкупе с действующим законодательством о государственных закупках могут обеспечивать устойчивость картельных стратегий, а также привели примеры того, каким образом данные стратегии, на наш взгляд, могут реализовываться на практике. Мы показали, что существуют все виды оппортунистического поведения – горизонтальная и вертикальная координация, снижение уровня усилий, которые оказывают влияние и на качество товара, что очевидно на примере дорожного строительства.

Очевидно, что на данный момент у компаний и заказчиков существует возможность координировать свое поведение. Чтобы снизить стимулы к оппортунистическому поведению со стороны основных участников госзаказа, необходимо усилить контроль качества поставляемой продукции и усилить контроль за проведением самих процедур. Однако в процессе ужесточения контроля необходимо учитывать, что не существует унифицированного варианта решения проблемы сговора для всех типов товаров и рынков, и, вероятно, при выборе поставщика следует создать возможность учета репутации компании-поставщика для экспериментальных и доверительных товаров.

Литература

Сайты

1. Официальный сайт государственных закупок Московской области»: www.gz-mo.ru.
2. Официальный сайт государственных закупок Новосибирской области: <http://oblzakaz.nso.ru/index.html>.
3. Официальный сайт Орехово-Зуевского муниципального района: www.oz-rayon.ru.

4. Региональная информационная система ВолгаИнфо: www.volga-info.ru.

5. Transparency International: <http://www.transparency.org/>.

Законы и постановления

6. Кодекс об административных правонарушениях РФ.

7. Постановление по делу № А56-75534/2009 Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 августа 2010 г. URL: <http://fasso.arbitr.ru> (дата обращения: 22.01.2011). «Об утверждении Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке»: Приказ ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 189 «Вопросы Федеральной антимонопольной службы».

9. Постановление Правительства Московской области от 17 мая 2001 г. № 145/16 «Об утверждении программы развития топливозаправочного комплекса Московской области и мероприятиях по ее реализации» (в ред. от 12.02.2008 № 84/4).

10. Совместное письмо Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, ФАС России от 31 октября 2007 г. №16811-АП/Д04 / 8035-ВС / ИА/20555 «О применении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в рамках программы дополнительного лекарственного обеспечения».

11. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30. Ч. 1. Ст. 3105.

Источники на русском языке

12. Амера К. Прокуратура наводит порядок в аптеках // Деловой Петербург. 14.08.2009. URL: <http://www.dp.ru/?ArticleID=6f100343-bea3-4094-bdca-423c20f7ee41> (дата обращения: 03.04.2011).

13. Еремина А.В., Зороастрова И.В. Выявление факторов, способствующих сговору в государственных закупках // Р1 «Научные доклады лаборатории количественного анализа и моделирования экономики» / 2010 / 09. Нижний Новгород: НФ ГУ ВШЭ, 2010.

14. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки и контракты. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

15. Лермонтов Ю. Особенности закупки лекарственных средств и медицинского оборудования за счет бюджетных средств // Бюджетные учреждения здравоохранения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 6. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MED;n=37948> (дата обращения: 28.01.2011).

16. Московская межрегиональная транспортная прокуратура выявила неэффективное расходование бюджетных средств на сумму свыше 200 миллионов рублей // <http://genproc.gov.ru/news/news-74272>.

17. Пивоварова С.Г. Сговор в государственных закупках: подходы к анализу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 35–45.

18. Письменная Е. Украсть триллион // Ведомости. 2010. 206 (2724). URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/248724/ukrast_trillion (дата обращения: 27.01.2011).

19. Рожков Р. Средство для укрепления паники // Деньги. 2009. № 10 (715). URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1136114> (дата обращения: 28.01.2011).

20. Товкайло М. «Больше 60% сейчас на строительстве дорог украсть невозможно» // http://www.vedomosti.ru/library/news/1387605/bolshe_60_sejchas_na_stroitelstve_dorog_ukrast_nevozmozhno#ixzz1m5Ji4cCn.

21. Цинклер Е. Аукцион для двоих // Российская газета. Федеральный выпуск № 5097 (18). 2010. 29 января. URL: <http://www.rg.ru/2010/01/29/goszakupka.html> (дата обращения: 03.04.2011).

Обзоры

22. 100 ведущих российских дистрибьюторов по объему импорта в январе 2009 // Ремедиум. 2009. № 5 (147). С. 65.

23. Аналитический отчет «Фармацевтический рынок России. Итоги 2009» // http://www.biorosinfo.ru/biotechnology/farmaceutiheckiy_rinok_2009.pdf.

24. В Росздравнадзоре прошло совещание по негативному влиянию кризиса на лекарственное обеспечение населения // Фармацевтический вестник. 01.11.2008. URL: <http://www.pharmvestnik.ru/text/9010.html> (дата обращения: 29.01.2011).

25. Демографический ежегодник России. 2010: стат. сб. М.: Росстат, 2010.

26. Империя-Фарма // Профессиональный портал специалистов фарм-индустрии. 09.10.2010 . URL: <http://medpred.ru/content/view/1129/52/> (дата обращения: 03.04.2011).

27. Лекарства остались на месте // Деловой Петербург. 22.01.2008. URL: <http://www.dp.ru/?ArticleID=ae9cf406-f984-49a8-925a-d190286bc45a> (дата обращения: 03.04.2011).

28. Объем госзакупок в 2010 г. оценивается в 15% российского ВВП // <http://www.vedomosti.ru/finance/news/2009/11/20/889349#ixzz1m5JU7PYd>.

29. Size of public procurement market // http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/09/01/index.html;jsessionid=us2jlljdwu7x.delta?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-46-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html.

Источники на английском языке

30. Akerlof G.A. The market for «lemons»: quality uncertainty and the market mechanism // *The Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol. 84. No. 3. P. 488–500.

31. Albano G.L., Buccirosi P., Spagnolo G., Zanza M. Preventing Collusion in Procurement // *Handbook of Public Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

32. Alexandersson G., Hulten S. Predatory bidding in competitive tenders: A Swedish case study // *European Journal of Law and Economics*. 2006. Vol. 22. No. 1. P. 73–94.

33. Azfar O., Lee Y, Swam A. The Causes and Consequences of Corruption // *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 2001. Vol. 573. No. 1. P. 42–56.

34. Bajari P., Tadelis S., McMillan R. Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis // *Journal of Law, Economics and Organization*. 2009. Vol. 25. No. 2. P. 372–399.

35. Boehm F., Olaya J. Corruption in public contracting auctions: the role of transparency in bidding processes // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 431–452.

36. Bonaccorsi A., Lyon T.P., Pammolli F., Turchetti G., Auctions vs. Bargaining: An Empirical Analysis of Medical Device Procurement. 19.02.2000. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=224263>.

37. Burguet R., Che Yeon-Ko. Competitive Procurement with Corruption // *The RAND Journal of Economics*. 2004. Vol. 35. No. 1. P. 50–68.
38. Cabral L., Hortacsu A. The Dynamics of Seller Reputation: Theory and Evidence from eBay, 2004 // <http://www.nber.org/papers/w10363>.
39. Calzolari G., Spagnolo G. Reputation and Collusion in Procurement. 2005 // <http://www.csef.it/seminarpdf/reputation17oct05.pdf>.
40. Cassady R.Jr. Auctions and Auctioneering, Berkeley: University of California Press, 1967.
41. Cohen J.C. Public Policies in Pharmaceutical Sector: A Case Study of Brazil / World Bank, LCSHD Paper Series No. 54, 2000.
42. Cohen J.C., Montoy J.C. Using Technology to Fight Corruption in Pharmaceutical Purchasing: Lessons Learned from the Chilean Experience. Washington, DC: World Bank Institute, 2001, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.2132&rep=rep1&type=pdf>.
43. Comanor W.S., Shankerman M.A. Identical Bids and Cartel Behavior // *Bell Journal of Economics*. 1976. Vol. 7. No. 1. P. 281–286.
44. Compte O., Jehiel P. On the value of competition in procurement auctions // *Econometrica*. 2002. Vol. 70. No. 1. P. 343–355.
45. Compte O., Jenny F., Rey P. Capacity Constraints, Merges and Collusion // *European Economic Review*. 2002. Vol. 46. No. 1. P. 1–29.
46. Cook P.W., Jr. Fact and Fancy on Identical Bids // *Harvard Business Review*. 1963. Vol. 41. P. 67–72.
47. Erridge A., Greer J. Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations // *Public Administration*. 2002. Vol. 80. No. 3. P. 503–522.
48. Gil R., Marion J. The Role of Repeated Interactions, Self-Enforcing Agreements and Relational [Sub]Contracting: Evidence from California Highway Procurement Auctions. 2009 // http://www.nber.org/public_html/confer/2009/OEf09/Gil_Marion.pdf.
49. Graham D., Marshall R. Collusive Bidder Behavior at Single-Object Second-Price and English Auctions // *Journal of Political Economy*. 1987. Vol. 95. P. 1217–1239.
50. Halpern A.B. Combination Auction Bidding: A Threat to Seller and Buyer Alike // *New England Appraisers Association News*. 1985 (Jul.). Vol. 4. P. 3–4.
51. Huff-Rousselle M., Burnett F., Cost Containment through Pharmaceutical Procurement: A Caribbean Case Study // *International Journal of Health Planning and Management*. 1996. Vol. 11. P. 135–157.

52. Hyytinen A., Lundberg S., Toivanen O. Favoritism in public procurement; evidence from Sweden, International Public Procurement Conference Proceedings, 21–23 September 2006.

53. Ivaldi M., Jullien B., Rey P., Seabright P., Tirole J. The Economics of Tacit Collusion // Final Report for DG Competition, European Commission, 2003.

54. Kreps D.M, Milgrom P., Roberts J., Wilson R. Rational cooperation in the finitely repeated prisoners' dilemma // *Journal of Economic Theory*. 1982. Vol. 27. No. 2. P. 245–252

55. Kuhn K.U. Fighting collusion by Regulating Communication Between Firms // *Economic Policy*. 2001. Vol. 32. P. 169–204.

56. Lalitha N., Essential Drugs in Government Healthcare: Emerging Model of Procurement and Supply / Gujarat Institute of Development Research WP No. 161, 2005.

57. Lambsdorff J.G. Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law // *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2002. Vol. 48. P. 221–241.

58. Lambsdorff J.G. The Organization of Anticorruption – Getting Incentives Right! Practice Meets Science Contemporary Anti-Corruption Dialogue, IACSS, 2009. P. 67–90.

59. Lanzillotti R.F. The Great School Milk Conspiracies of the 1980's // *Review of Industrial Organization*. 1996. Vol. 11. P. 413–458.

60. Lanzillotti R.F. Great School Milk Conspiracies Revisited: Rejoinder // *Review of Industrial Organization*. 2000. Vol. 17. P. 343–353.

61. Lee I., Hahn K. Bid-Rigging in Auctions for Korean Public-Works Contracts and Potential Damage // *Review of Industrial Organization*. 2002. Vol. 21 (1). P. 73–88.

62. Lengwiler Y., Wolfstetter E.G. Bid Rigging – An Analysis of Corruption in Auctions // CESifo Working Paper Series No. 1488, 2005. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=706422>.

63. Lewis M., Zheng J., Roehrich J.K., Lewis M. The Dynamics of contractual and relational governance: evidence from long-term public-private procurement arrangements // *Journal of Purchasing and Supply Management*. 2008. Vol. 14. No. 1. P. 43–54.

64. McAfee R., McMillan J. Bidding Rings // *American Economic Review*. 1992. Vol. 82. No. 3. P. 579–599.

65. Menezes F., Monteiro P. Corruption and Auctions // *Journal of Mathematical Economics*. 2006. Vol. 42. No. 1. P. 97–108.

66. Mund V.A. Identical Bid Prices // *Journal of Political Economy*. 1960. Vol. 68. P. 150–169.
67. Porter R.H., Zona J.D. Detection of Bid Rigging in Procurement Actions // *The Journal of Political Economy*. 1993. Vol. 101. No. 3. P. 518–538.
68. Porter R.H., Zona J.D. Ohio School Milk Markets: An Analysis of Bidding // *The RAND Journal of Economics*. 1999. Vol. 30. No. 2. P. 263–288.
69. Svensson J. Eight Questions about Corruption // *The Journal of Economic Perspectives*. 2005. Vol. 19. No. 3. P. 19–42.
70. Smith R.A. The Incredible Electrical Conspiracy // *Journal of Industrial Economics*. 1985. Vol. 33. P. 401–413.
71. Stigler G.J. A Theory of Oligopoly // *Journal of Political Economy*. 1964. Vol. 72. P. 44–61.

Приложения

Таблица III. Количество участий и побед участников размещения заказа в процедурах закупок по заказчикам

Заказчики	Общее кол-во проведенных закупок	Компания А		Компания Е		Компания Б		Компания В		Компания Г		Компания Д	
		участий	побед	участий	побед	участий	побед	участий	побед	участий	побед	участий	побед
Заказчик 1	12	11	10	5	0	5	0	2	1	2	1	-	-
Заказчик 2	12	3	0	6	0	12	12	2	0	-	-	1	0
Заказчик 3	12	3	0	6	0	12	12	2	0	-	-	1	0
Заказчик 4	12	11	10	4	0	5	0	2	1	2	1	-	-
Заказчик 5	12	11	10	6	0	5	0	1	1	2	1	-	-
Заказчик 6	9	9	9	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Заказчик 7	1	-	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-
ИТОГО:	70	48	39	37	0	40	25	9	3	6	3	2	0

Таблица П2. Распределение победителей в процедурах закупок МУЗ

Наименование заказчика	Период проведения закупки											
	1 кв. 2008	2 кв. 2008	3 кв. 2008	4 кв. 2008	1 кв. 2009	2 кв. 2009	3 кв. 2009	4 кв. 2009	1 кв. 2010	2 кв. 2010	3 кв. 2010	4 кв. 2010
Заказчик 1	А	А	А	А	А	Г	А	А	А	В	А	А
Заказчик 2	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б
Заказчик 3	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б	Б
Заказчик 4	А	А	А	А	–	А	А	А	А	В	А	А
Заказчик 5	А	А	А	А	А	А	А	А	А	В	А	А

Таблица ПЗ. Динамика изменения ценовых предложений Компании А, Компании Б и начальной (максимальной) цены контракта в проведенных закупках (тыс. руб.)

№ п/п	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Начальная (максимальная) цена контракта (тыс. руб.)	360,00	344,00	256,05	269,15	265,83	354,05	310,65	354,05	280,05	386,10	392,00	267,90	432,50	349,91	179,83	391,99	339,00	380,00
Компания А	366,00	344,32	256,05	269,15	265,83	354,05	309,30	354,05	277,17	384,12	391,99	267,90	432,50	349,22	179,83	391,99	339,00	380,00
Компания Б	360,00	344,00	256,05	269,15	265,83	354,05	310,65	354,05	278,65	386,10	389,78	267,90	432,50	347,82	179,83	390,06	337,20	380,00

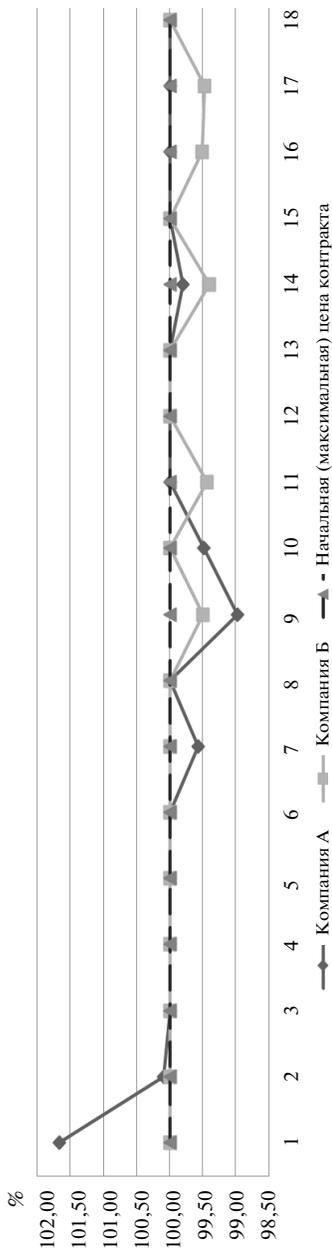


Рис. П1. Динамика изменения ценовых предложений Компании А и Компании Б и начальной (максимальной) цены контракта в проведенных закупках

Таблица П4. Динамика изменения ценовых предложений Компании А, Компании Е и начальной (максимальной) цены контракта в проведенных закупках (тыс.руб.)

№ п/п	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Начальная (максимальная) цена контракта (тыс. руб.)	288,00	310,00	229,90	410,00	360,00	335,60	344,00	330,00	350,00	293,10	350,00	188,00	171,00
Компания А	285,60	296,10	229,90	410,00	366,00	335,60	344,32	328,48	349,98	293,10	350,00	188,00	169,70
Компания Е	287,62	298,79	231,93	413,41	360,00	338,49	344,01	329,64	371,41	309,80	369,33	188,00	170,60

№ п/п	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
Начальная (максимальная) цена контракта (тыс. руб.)	160,00	171,00	205,78	460,08	252,85	162,00	219,32	119,00	268,80	400,00	500,00	341,70	294,15
Компания А	156,24	170,98	205,67	453,60	252,33	161,99	218,95	115,50	268,74	389,07	500,00	341,70	294,15
Компания Е	159,83	171,00	205,67	455,76	252,33	162,00	219,30	118,95	268,80	399,98	500,00	341,70	294,15

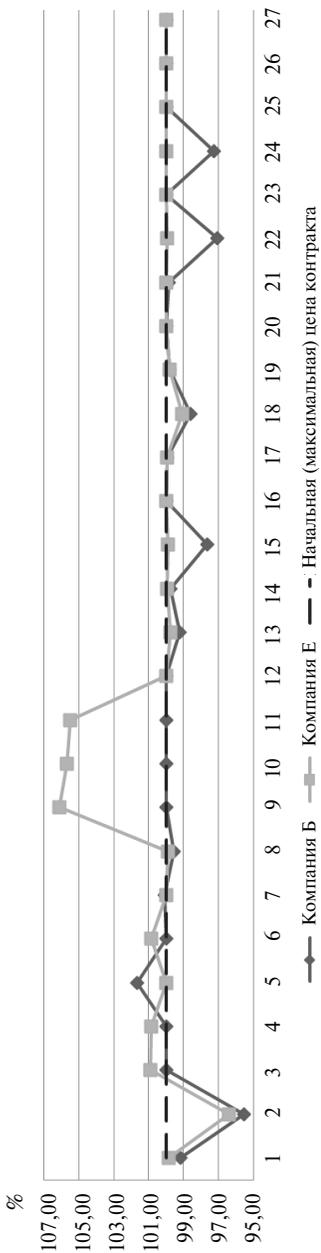


Рис. П2. Динамика изменения ценовых предложений *Компании А* и *Компании Е* относительно начальной (максимальной) цены контракта в проведенных закупках

Таблица П5. Динамика изменения ценовых предложений Компании Б, Компании Е и начальной (максимальной) цены контракта в проведенных закупках (тыс. руб.)

№ п/п	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Начальная (максимальная) цена контракта (тыс.руб.)	63,00	360,00	344,00	323,00	330,00	320,00	274,25	315,21	336,95	281,90	307,30	456,43	330,15
Компания Б	60,832	360,00	344,00	322,99	330,00	314,85	268,74	310,15	335,14	280,60	305,72	454,29	328,60
Компания Е	62,93	360,00	344,01	341,05	348,40	317,01	270,93	310,15	335,14	281,90	307,20	454,75	328,60

Динамика изменения ценовых предложений Компании Б и Компании Е относительно

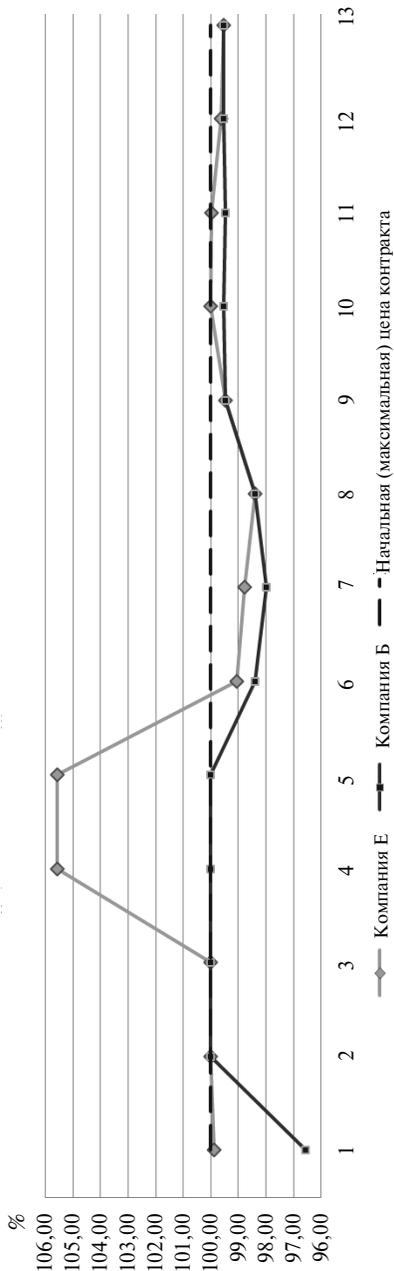


Рис. П3. Динамика изменения ценовых предложений Компании Б и Компании Е относительно начальной (максимальной) цены контракта в проведенных закупках

Horizontal and Vertical Coordination in Public Procurement: Case Study : Working paper WP10/2012/01 [Text] / A. Balsevich, A. Eremina, I. Morozov, M. Ostrovnaya, S. Pivovarova, E. Podkolzina, I. Zoroastrova ; National Research University "Higher School of Economics" – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2012. – 80 p. – 150 copies (in Russian).

The main purpose of the procurement systems is to maximize social welfare, but as individual agents participants of the procurement procedures (buyers, suppliers and state agencies) could pursue their own interests. In this paper we analyze several cases where we show how agents could deviate from existing rules and analyze why it happens so in Russian procurement system. We focus on horizontal (supplier-supplier) and vertical (buyer-supplier) links between participants. We outline factors that make these illegal links profitable in each case.

Balsevich A. – Research Fellow, International Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms, CInSt, NRU HSE (abalsevich@hse.ru).

Eremina A. – Teaching Assistant, Economic theory and Econometrics Department, NRU HSE (branch at Nizhnyi Novgorod) (aeremina@hse.ru).

Morozov I. – Research Assistant, International Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms, CInSt, NRU HSE (morozov.hse@gmail.com).

Ostrovnaya M. – Research Assistant, International Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms, CInSt, NRU HSE (maryostrovnaya@mail.ru).

Pivovarova S. – Research Fellow, International Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms, CInSt, NRU HSE (s.g.pivovarova@gmail.com).

Podkolzina E. – Senior Researcher, International Laboratory for Institutional Analysis of Economic Reforms, CInSt, NRU HSE (epodk@hse.ru).

Zoroastrova I. – Senior Lecturer, Economic theory and Econometrics Department, NRU HSE (branch at Nizhnyi Novgorod) (izoroastrova@hse.ru).

Препринт WP10/2012/01
Серия WP10
Научные доклады
Института институциональных исследований

**Возможности горизонтальной
и вертикальной координации
при осуществлении государственных закупок:
анализ ситуаций**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета

Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 4,9
Усл. печ. л. 4,7. Заказ № . Изд. № 1515

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»