

**Перспективы поддержания конкуренции среди участников закупок,  
проводимых для нужд кредитных организаций,  
в условиях введения санкций и мер ограничительного характера**

**Я. М. Далингер**

кандидат технических наук, доцент, проректор Российского университета транспорта.  
Адрес: ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта»,  
127994, Москва, ул. Образцова, д. 9, строение 9.  
E-mail: iakovdalinger@gmail.com

**С. М. Полещук**

кандидат экономических наук, доцент кафедры правового обеспечения  
государственного управления и экономики Российского университета транспорта,  
начальник отдела правового обеспечения деятельности  
Санкт-Петербургского регионального филиала АО «Россельхозбанк».  
Адрес: ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта»,  
127994, Москва, ул. Образцова, д. 9, строение 9;  
Санкт-Петербургский региональный филиал АО «Россельхозбанк»,  
191014, Санкт-Петербург, Парадная улица, д. 5, корп. 1, лит. А.  
E-mail: sv.poleshchuk@gmail.com

**А. А. Ширшов**

заместитель ректора по юридическому сопровождению  
Института безопасности жизнедеятельности.  
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России».  
Адрес: ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России»,  
196105, Санкт-Петербург, пр-т. Московский, д. 149.  
E-mail: and.shirshov@gmail.com

**Prospects for Maintaining Competition Among Participants in Purchases Conducted  
for the Needs of Credit Institutions in the Context of the Introduction  
of Sanctions and Restrictive Measures**

**Ya. M. Dalinger**

PhD in Technical Sciences, Vice-Rector of Russian University of Transport.  
Address: Federal State Institution of Higher Education «Russian University of Transport»,  
9 Obraztsova Street, Building 9, Moscow, 127994, Russian Federation.  
E-mail: iakovdalinger@gmail.com

**S. M. Poleshchuk**

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Legal Support of Public Administration  
and Economics of Russian University of Transport,  
Head of the Legal Support Department Saint Petersburg Regional Branch of JSC «Rosselkhozbank».  
Address: Federal State Institution of Higher Education «Russian University of Transport»,  
9 Obraztsova Street, Building 9, Moscow, 127994, Russian Federation;  
Saint Petersburg Regional Branch of JSC «Rosselkhozbank»,  
5 Paradndaya Street, Building 1, lit. A, Saint Petersburg, 191014, Russian Federation.  
E-mail: sv.poleshchuk@gmail.com

**A. A. Shirshov**

Deputy Rector for Legal Support Institute of Life Safety  
of Saint Petersburg University of State Fire Service of Emercom of Russia.  
Address: Saint Petersburg University of State Fire Service of Emercom of Russia,  
149 Moskovsky Avenue, Saint Petersburg, 196105, Russian Federation.  
E-mail: and.shirshov@gmail.com

**Аннотация**

В статье освещается проблема, связанная с вынужденным переходом от конкурентных к неконкурентным закупкам кредитными организациями, непосредственно в отношении которых и (или) лиц их контролирующих, введены санкции или меры ограничительного характера, заключающиеся в невозможности обеспечения целей и принципов законодательства о закупках товаров, работ, услуг для нужд отдельных юридических лиц, способствующих обеспечению добросовестной конкуренции. Анализируются последствия названной проблемы, обусловленные монополизацией рынков товаров, работ, услуг для таких заказчиков, исследуются возможности выхода рынков из этого состояния, а также меры, которые уже приняты кредитными организациями в условиях адаптации к изменившимся реалиям с целью восстановления ранее существовавшей системы закупок. Кроме того, в статье предлагается возможный способ поддержания добросовестной конкуренции среди участников закупок, проводимых для нужд таких кредитных организаций.

**Ключевые слова:** добросовестная конкуренция, недобросовестная конкуренция, монополия, экономика, закон о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, кредитная организация, хозяйственная деятельность, предпринимательские структуры, хозяйственные связи, рынки товаров, работ, услуг, банки, санкции, меры ограничительного характера, недружественные страны, единая информационная система в сфере закупок товаров, работ, услуг, конкурентные закупки, неконкурентные закупки, закрытые закупки, закрытые электронные закупки, электронные площадки, механизмы устойчивого развития в условиях санкционных ограничений.

**Abstract**

The article highlights the problem associated with the forced transition from competitive to non-competitive procurement by credit organizations, against which sanctions or restrictive measures have been imposed directly and (or) persons controlling them, consisting in the impossibility of ensuring the goals and principles of legislation on procurement of goods, works, services for the needs of individual legal entities that contribute to ensuring fair competition. Analyzes the consequences of this problem, consisting in the monopolization of the markets of goods, works, services for such customers, and also explores the possibility of markets emerging from this state, measures that have already been taken by credit institutions in terms of adaptation to the changed realities in order to restore the previously existing procurement system. In addition, the article suggests a possible way to maintain fair competition among participants in procurement conducted for the needs of such credit institutions.

**Keywords:** fair competition, unfair competition, monopoly, economy, law on procurement of goods, labor, services by certain types of legal entities, credit organization, economic activity, entrepreneurial structures, economic relations, markets of goods, works, services, banks, sanctions, restrictive measures, unfriendly countries, unified information system in the field of procurement of goods, works, services, competitive procurement, non-competitive procurement, closed procurement, closed electronic procurement, electronic platforms, mechanisms for sustainable development under sanctions restrictions.

В настоящее время в мировой политике произошли серьезные изменения, связанные в первую очередь с проводимой Российской Федерацией специальной военной операцией. Изменение текущей политической ситуации обусловило необходимость адаптации существующих правоотношений к таким изменениям, причем коснулись эти изменения практически всех сфер деятельности граждан, общества и Российской Федерации как государства в целом. Наиболее пострадавшей среди таких сфер деятельности

считается экономическая, поскольку ответной негативной реакцией отдельных недружественных стран и их объединений на внешнюю политику России было введение санкций и ограничительных мер именно экономического характера. Не стоит забывать, что эти меры и санкции носят полномасштабный характер, соответственно, восстановление экономики России невозможно без государственной поддержки, которая обеспечивается в том числе в рамках антимонопольного регулирования.

Неотъемлемой частью любого товарного рынка является конкуренция. В свою очередь конкуренция – это основа поступательного развития страны, она обеспечивает постоянное и динамичное внедрение инновационных технологий, является главным движущим фактором эволюционного развития общества, порождает разнообразие и обеспечивает максимально эффективное распределение ресурсов. Именно поэтому защита и развитие конкуренции являются одними из главных приоритетов государственной политики<sup>1</sup>.

В силу пункта 7 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) конкуренция определяется как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. Полагаем, что в данном случае законодательно определен узкий смысл данного понятия, поскольку в широком смысле слова конкуренция – это прежде всего процесс соперничества (борьбы) хозяйствующих субъектов за преимущества на рынке с использованием различных методов.

Таким образом, добросовестная конкуренция – это состязательность хозяйствующих субъектов, при которой обеспечиваются равные условия функционирования всем без исключения субъектам рыночных отношений и сбалансированность их интересов<sup>2</sup>.

При этом добросовестная конкуренция является неотъемлемой частью свободного предпринимательства, т. е. соперничества, состязательности поставщиков товаров и услуг с использованием законных, добропорядочных форм и методов борьбы за привлечение и сохранение своих клиентов<sup>3</sup>.

В случае, когда любые конкурентные действия на определенном товарном рынке в результате нарушения действующего законодательства, обычаев, требований добропорядочности, разумности и справедливости, направлены на приобретение необоснованных преимуществ предпринимательской деятельности, которые могут причинить или причинили убытки другим хозяйствующим субъектам-конкурентам, то в силу пункта 9 статьи 4 Закона о защите конкуренции имеет место недобросовестная конкуренция.

Частью 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции установлен запрет на недобросовестную конкуренцию.

Реализация этого запрета отражается и в государственном регулировании хозяйственной деятельности отдельными юридическими лицами, которые находятся непосредственно или опосредованно под контролем государства, в связи с чем вынуждены осуществлять деятельность, направленную на обеспечение своих потребностей в товарах, работах, услугах, в порядке, регламентированном самим государством. Для этих целей, а также для обеспечения добросовестной конкуренции был принят Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), который устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами и основные требования к таким закупкам.

Одним из принципов закупок товаров, работ, услуг, который имеет важное значение в рамках рассматриваемой в настоящей статье темы, помимо цели в виде обеспечения добросовестной конкуренции, является обеспечение равноправия, справедливости, а также создание условий, исключающих наступление дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупок.

Как отмечалось выше, внешнеполитическая обстановка непосредственно затронула экономическую деятельность, в том числе деятельность, связанную с закупками товаров, работ, услуг. В связи с этим речь пойдет об изменившихся реалиях осуществления закупок теми заказчиками, в отношении которых и (или) лиц их контролирующими, введены санкции и меры ограничительного характера.

Правительство Российской Федерации 6 марта 2022 г. приняло Постановление № 301 «Об основаниях неразмещения в единой инфор-

<sup>1</sup> Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.» (утв. Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г.). – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149768/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149768/)

<sup>2</sup> Егорова М. А. Коммерческое право : учебник для вузов. – М. : Статут, 2013.

<sup>3</sup> Решение Удмуртского УФАС России от 24 сентября 2013 г. № 04-02 по делу № СЮ04-02/2013-17. – URL: <https://www.consultant.ru>

мационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры» (далее – Постановление Правительства РФ № 301), в силу которого с 7 марта 2022 г. в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг (далее – ЕИС) заказчиками, в отношении которых введены политические или экономические санкции иностранных государств, совершающих недружественные действия, и (или) введены иностранными государствами, государственными объединениями и (или) союзами и (или) государственными (межгосударственными) учреждениями иностранных государств или государственных объединений и (или) союзов меры ограничительного характера не размещаются больше сведения о закупке товаров, работ, услуг, а также информация о поставщике (подрядчике, исполнителе), с которым заключен договор по результатам закупки.

Положения Постановления Правительства РФ № 301 применяются также в отношении заказчиков, являющихся кредитными организациями, если вышеназванные санкции и меры ограничительного характера введены в отношении лиц, контролирующих кредитную организацию.

Соответственно, кредитные организации, чья закупочная деятельность регулировалась Законом о закупках и в отношении которых и (или) лиц, их контролирующих, были приняты названные санкции и ограничения, перестали осуществлять открытую хозяйственную деятельность посредством конкурентных закупок и перешли на закрытые процедуры закупок, поскольку только они стали для них возможны в текущих условиях.

Стоит отметить, что закрытые процедуры закупок являются неконкурентным видом закупок товаров, работ, услуг, соответственно, обеспечение добросовестной конкуренции при таком виде закупок невозможно. В данном случае такая рыночная структура больше схожа с монополией. Важно отметить, что монополия является антиподом конкуренции<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Булатецкий Ю. Е., Рассолов И. М. Коммерческое право : учебник /; под редакцией С. Н. Бабурина, Н. А. Машкина. – 3-е изд. – М. : Юрайт, 2022.

В качестве примера, на основании которого в настоящей статье рассматриваются и оцениваются достижения вышепоименованных целей Закона о закупках, будут выступать кредитные организации. Почему именно они? Дело в том, что в Законе о закупках установлены критерии, определяющие, какое именно юридическое лицо подпадает под сферу его регулирования, в числе которых такой критерий, как доля государственного участия в организациях.

Среди крупнейших банков Российской Федерации, осуществляющих закупочную деятельность для своих нужд в соответствии с Законом о закупках и попавших под санкции, находятся такие лидеры банковского сектора, как ПАО «Сбербанк России», Банк ВТБ (ПАО), АО «Россельхозбанк», ПАО «Промсвязьбанк»<sup>2</sup>. Сведения о конкурентных закупках, проведенных такими банками в 2021 г. (включая филиалы), представлены в табл. 1.

Таблица 1  
Сведения о конкурентных закупках в 2021 г.\*

Сведения о конкурентных закупках	ПАО «Сбербанк России»	Банк ВТБ (ПАО)	АО «Россельхозбанк»	ПАО «Промсвязьбанк»
Количество конкурентных закупок	Более 2 700	Более 500	Более 4 900	Более 600
Суммарный размер начальных максимальных цен договоров, млрд руб.	~ 113	~ 54	~ 26	~ 32

\* Источник табл. 1, 2: Единая информационная система в сфере закупок. – URL: <https://zakupki.gov.ru>

Сведения, содержащиеся в табл. 1, носят скорее информационный характер тем не менее они позволяют оценить масштабы закупочной деятельности рассматриваемых банков, а также примерно определить объем закупок, проведение которых с 7 марта 2022 г. перестало обеспечивать конкуренцию на соответствующих рынках товаров, работ, услуг.

Другими словами, проведение закупок на сумму более 200 млрд рублей в год осуществляется теперь в тени. Соответственно, те хозяйствующие субъекты, которые предпринимательскую деятельность осуществляли путем своего

<sup>2</sup> URL: <https://www.banki.ru/news/daytheme/?id=10965728>

непосредственного участия в конкурентных закупках, а также те, кто обеспечивал и поддерживал возможность участия других компаний в таких закупках (составление заявок на участие в закупках, технических предложений, жалоб и т. д.), просто перестали участвовать в этих правоотношениях. Последствия таких событий достаточно ощутимы.

Соответственно, только часть из таких предпринимательских структур сумеет сохранить свой бизнес на основе налаженных контактов с заказчиками, а остальные субъекты будут вынуждены реформировать бизнес или просто не смогут его вести. К мерам государственной поддержки юридических лиц, оказавшихся в сложной ситуации, можно отнести принятие Правительством России моратория на банкротство, срок действия которого прекратился 1 октября 2022 г.<sup>1</sup>

При этом, с одной стороны, для заказчиков наступает подходящее время, когда заключение договора происходит с теми предпринимателями, с которыми существуют благоприятные взаимоотношения, с другой стороны, появляется уникальная возможность установления монополий на определенных рынках товаров, работ, услуг для отдельных, но крупных кредитных организаций, имеющих развитую филиальную сеть по всей стране, что негативным образом влияет на состояние самой рыночной экономики России.

Более того, в момент принятия Постановления Правительства РФ № 301 закрытые способы закупок товаров, работ, услуг были, скорее, редкостью в хозяйственной деятельности, а также практически во всех видах закупок были представлены исключительно в бумажном виде, т. е. не были адаптированы к электронным способам взаимодействия с заказчиками.

Перечисленные обстоятельства, с точки зрения устойчиво существовавшей системы закупок товаров, работ, услуг, не могли не сказаться негативным образом на хозяйственной деятельности самих заказчиков. То есть при системном подходе к осуществлению закупок посредством конкурентных способов обеспечивается конкуренция на рынке, а сам заказчик находится в относительной безопасности благодаря самой си-

стеме сдержек и противовесов, которой он вынужден придерживаться для покрытия своих нужд и потребностей. Кроме того, как уже упоминалось выше, объем трудовых затрат на проведение бумажных процедур значительно увеличился, а в определенные моменты самой бумаги в физическом смысле стало не хватать для подачи заявки на участие в закрытой процедуре<sup>2</sup>.

Анализ действующих положений о закупках вышеперечисленных банков свидетельствует, что с их стороны были приняты действия, направленные на адаптацию к изменившимся условиям, а также на экономию таких трудовых затрат.

Первым таким шагом стоит считать, на наш взгляд, возвращение электронных процедур<sup>3</sup>, которое произошло достаточно быстро, практически в течение двух месяцев с момента вступления в силу Постановления Правительства № 301.

Итак, ключевым нововведением в современной закупочной деятельности отдельных юридических лиц можно считать появление нового кластера закрытых электронных процедур закупок, который не только способствовал развитию самого института закрытых закупок, но и, как уже говорилось ранее, считался скорее пережитком или исключением в обычной закупочной деятельности, но и в принципе отменил потребность в «бумажном» взаимодействии с участниками закупок.

Сведения о новом виде неконкурентных электронных процедур представлены в табл. 2. Для удобства восприятия и понимания особенностей такого вида закупок сведения представлены в сравнении с конкурентными способами закупок, предусмотренными Законом о закупках.

Неконкурентные электронные закупки, как правило, делятся по видам так же, как и конкурентные закупки. Об этом свидетельствует само их название, поскольку в нем присутствует указание на вид закупки (конкурс, аукцион и т. д.), что в свою очередь подсказывает, каким образом бу-

<sup>2</sup> URL: <https://www.gazeta.ru/business/2022/04/01/14690935.shtml>

<sup>3</sup> Информационное письмо Минфина России от 18 апреля 2022 г. № 24-01-09/34211 «В дополнение к информационному письму от 14 марта 2022 г. № 24-03-08/18813 «О направлении информации по вопросам осуществления закупок отдельными видами юридических лиц в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 301». – URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/74772.html/>

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2022 г. № 497 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_413460/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_413460/)

дет определяться победитель в такой закупке, а приставка «состязательный» (как и любая другая) не позволяет их путать с конкурентными.

участников такой закупки. Результаты проведенного анализа представлены на рисунке.

**Таблица 2**  
**Новый вид неконкурентных электронных процедур**

	Конкурентные неэлектронные закупки	Конкурентные электронные закупки	Неконкурентные электронные закупки
Основания для применения	Закон о закупках	Закон о закупках, распоряжение Правительства РФ от 12 июля 2018 г. № 1447-р	Закон о закупках
Способы закупки	Конкурс, аукцион, запрос предложений, запрос котировок	Конкурс, аукцион, запрос предложений, запрос котировок	Состязательный конкурс, состязательный аукцион, состязательный запрос предложений, состязательный запрос котировок
Размещение в ЕИС (согласно требованиям Постановления Правительства РФ № 301)	Не предусмотрено	Не предусмотрено	Не предусмотрено



**Рис.** Конкуренция среди участников закрытых электронных закупок

Несмотря на существенную модернизацию закрытых закупок, участие в них по-прежнему ограничено и осуществляется исключительно путем направления кредитными организациями приглашения потенциальным участникам закупки, которых они выбирают самостоятельно.

При этом не стоит забывать, что все эти закупки не публикуются в открытом доступе в единой информационной системе закупок товаров, работ, услуг. Для проведения нового вида электронных закрытых процедур банками отбираются электронные площадки. Как правило, это площадки, на которых зарегистрировано большое количество их потенциальных участников и налажен процесс осуществления закрытых электронных процедур.

Представляется, что введение электронного вида закрытых закупок может способствовать поддержанию конкуренции среди участников закупок. Анализ процесса осуществления нового вида электронных закрытых процедур, проведенный в рамках настоящей статьи, показал, что по-прежнему существуют определенные обстоятельства, которые негативным образом влияют как на саму закупку, так и на конкуренцию среди

Таким образом, общая цель введения и осуществления электронного вида закрытых неконкурентных закупок должна быть сведена к тому, чтобы обеспечить поддержание добросовестной конкуренции среди их участников.

В качестве возможного способа достижения такой цели видится создание модели, при которой независимые лица, а именно электронные торговые площадки, определяют самостоятельно потенциальных участников закупки посредством направления соответствующих приглашений. Однако такая возможность должна быть закреплена на законодательном уровне, иначе обязать осуществлять подобный отбор невозможно. Сам отбор, по нашему мнению, представляет собой случайный выбор участника из числа предпринимательских структур, зарегистрированных на такой площадке и объединенных в определенный реестр, сформированный по критериям деятельности участников и территориальному принципу (например, коды ОКВЭД, местонахождение участника и/или место осуществления предпринимательской деятельности и т. д.). При этом право заказчика направлять приглашения его потенциальным участникам сохраняется.

Назревшая необходимость государственной регламентации неконкурентных способов закупок, по сути, является продолжением процесса адаптации к изменившимся реалиям, при котором происходит реализация государственной политики в области создания механизмов устойчивого развития конкуренции и предпринимательства в условиях санкционных ограничений.

Создание такой возможности позволит двигаться в направлении заданных целей с учетом определенных принципов Закона о закупках, но в изменившихся обстоятельствах. Ключевым эффектом таких изменений будет поддержание существования добросовестной конкуренции и, как следствие, невозможность монополизации крупных рынков товаров, работ, услуг.

### Список литературы

1. Белозор Ф. И. Закупки для государственных нужд: гармонизация добросовестной конкуренции и экономической эффективности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2021. – № 1. – С. 93–101.
2. Бондарева Е. А. Информационные технологии как феномен в сфере публичных закупок // Проблемы в российском законодательстве. – 2021. – Т. 14. – № 1. – С. 80–84.
3. Гапоненко В. Ф. Основы функционирования и правовое регулирование контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд в России // Академическая мысль. – 2022. – № 1 (18). – С. 13–17.
4. Хвостов А. А. Реализация принципа открытой и эффективной конкуренции при осуществлении государственных закупок в городе Москве // Финансы и кредит. – 2010. – № 2 (386). – С. 53–58.
5. Шмелева М. В. Принцип конкуренции в государственных закупках // Вестник Московского университета. – Серия 11. Право. – 2018. – № 1. – С. 86–90.
6. Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Родионова Ю. Д. Причины заключения контрактов с заранее определенными поставщиками: результаты эмпирического исследования // Вопросы экономики. – 2018. – № 10. – С. 90–105.