

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Регулирование конкуренции в сфере государственных закупок
органами ФАС»

Студент

П.А. Маслова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

А.А. Мусаткина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н. В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Теоретические основы регулирования конкуренции в сфере государственных закупок	6
1.1. Понятие и принципы организации системы государственных закупок в России.....	6
1.2 Ограничение конкуренции в сфере государственных закупок	11
1.3 Международный опыт регулирования конкуренции в сфере государственных закупок	17
2. Деятельность ФАС по осуществлению антимонопольного регулирования в сфере государственных закупок	35
2.1 Антимонопольная политика в России в области государственных закупок	35
2.2 Реализация полномочий ФАС в области государственных закупок по ограничению конкуренции.....	46
2.3. Анализ выявленных ФАС правонарушений в сфере государственных закупок, связанных с нарушениями ограничения конкуренции.....	50
Заключение	67
Список используемых источников.....	70

Введение

В настоящее время сектор государственной экономики является основным регулятором экономической обстановки в стране, в связи с этим целесообразное расходование средств позволяет напрямую повышать уровень жизни граждан страны.

Актуальность исследования: Все больший объем бюджетных средств расходуется через систему государственных закупок. Обеспечение государственных закупок. С каждым годом нарушение конкуренции осуществления без нарушения существующих правовых норм, в связи с этим требуется усовершенствование законодательства.

Цель работы: изучение правовых актов регулирующих полномочия органов ФАС и процедуры проведения торгов в сфере государственных закупок, изучение научных работ, которые подробнее раскрывают проблемы данной сферы правонарушений, а также выявить решения, которые помогут способствовать развитию конкуренции в сфере государственных закупок.

Задачи исследования: Проанализировать существующие правовые акты, проследить тенденции развития законодательства, определить основные проблемы, ограничивающие конкуренцию в государственных закупках, также определить полномочия ФАС, позволяющие обеспечивающие высокую конкуренцию на тендерах, выявить основные способы ограничения конкуренции заказчиками и методы предотвращения ограничения конкуренции путем внесения поправок в существующее законодательство.

Объектом будут являться экономическо-правовые отношения, как внутригосударственный процесс, проявляющийся в сфере государственных закупок.

Предметом будут являться правовые основы регулирования конкуренции в области государственных закупок в Российской Федерации.

Методологическую базу проведенного исследования составили общенаучные, а также частноправовые методы познания.

В процессе работы будут освещаться проблемы правоприменительной практики, исполнения существующего законодательства в области осуществления государственных закупок, в настоящее время наблюдается тенденция более частого нарушения законодательства в области обеспечения конкуренции в государственных закупках, что связано с увеличением объема тендеров, усложнением системы контроля случаев ограничения конкуренции.

Целью работы является всесторонний анализ нормативно-правовых актов и отчетов Федеральной антимонопольной службы, изучение международного опыта в области государственных закупок, выявление направления в котором следует двигаться для осуществления эффективной политики закупок.

Для достижения и раскрытия рассматриваемой темы были перед нами поставлены следующие задачи:

1. Проанализировать существующую ситуацию в экономической среде государственных закупок, дать характеристику экономическо-правовым отношениям в государственных закупках, проследить направление, в котором идет развитие данная сфера;

2. Выявить актуальные проблемы в обеспечении конкуренции органами ФАС, разобрать какими полномочиями наделена структура государственной службы ФАС и какими методами происходит регулирование рынка государственных закупок;

3. Выделить основные параметры, влияющие на ценовую и неценовую конкуренцию, и случаи ограничения конкуренции путем предъявления заведомо ограничивающих требований в рамках существующего правового поля.

Предметом будут являться правовые основы регулирования конкуренции в Российской Федерации.

Методологическую базу проведенного исследования составили общенаучные, а также частноправовые методы познания. Среди общенаучных методов был использован анализ. Частноправовые методы составляли формально-юридический, сравнительно-правовой и исторический методы.

Степень разработанности вопроса. Тема редко освещается в научных публикациях, но является актуальной в связи с развитием сферы государственных закупок. В ходе ознакомления с материалами по данной теме нами было замечено, что проблемы в сфере государственных закупок не рассматриваются широко учеными, а остаются только на уровне магистерских и бакалаврских работ в высших учебных заведениях. Но, в свою очередь, проблемы государственных закупок решаются правительством, путем внесения поправок в существующее законодательство.

1. Теоретические основы регулирования конкуренции в сфере государственных закупок

1.1. Понятие и принципы организации системы государственных закупок в России

В настоящее время государственные закупки в России регламентированы 44-ФЗ и 223-ФЗ. Строгий перечень организаций, которые могут закупать по 223-ФЗ прописан в статье 1 части 2 223-ФЗ, к ним относятся:

- государственные корпорации;
- государственные компании;
- публично-правовые компании;
- субъекты естественных монополий;
- организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов (далее - регулируемые виды деятельности);
- автономные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности превышает 50%;
- дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным выше юридическим лицам;
- дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным выше дочерним хозяйственным обществам [29].

Следует также определить, что мы можем считать закупкой. Так в одной из статей Михайлова А.С. было дано следующее определение: под государственными и муниципальными закупками понимаются закупки за

бюджетные средства, обеспечивающие жизнедеятельность и функционирование различных структур государственной власти, за исключением перепродажи товаров и услуг[9]. Но также есть аспекты закупочной деятельности государства, которые не охвачены данным определением, так большая часть государственных закупок производится для реализации государственных программ и улучшения условий жизнедеятельности населения.

Наиболее полное определение содержится в ст. 3 ч.3 44-ФЗ закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта [30].

Исходя из определения данного выше можно резюмировать, что основой государственной закупки является государственный контракт. Правовая природа государственного контракта трактуется в разных статьях по-разному. Можно выделить несколько основных подходов к выделению правовой природы государственного контракта.

1. Административный подход. Первая группа исследователей рассматривает контракт как институт административного права с присущим ему публично-правовым характером, не равенством сторон, особой публичной целью заключения [2].

2. Гражданско-правовой подход. Представители второго направления рассматривают контракт как гражданско-правовой институт, необходимый для обеспечения публичных потребностей [3]. Позиция данных исследователей опирается на прямое закрепление понятия и содержания государственного контракта в нормах ГК РФ.

3. Смешанный подход. Представители данного направления полагают, что государственный контракт занимает межотраслевое положение, регулируется как нормами частного, так и публичного права [1].

Принципы, на которых основывается работа всей системы государственных закупок России, содержат в себе основные для контролирующих органов направления деятельности по обеспечению функционирования системы государственных закупок в рамках правового поля. В связи с этим имеет место рассмотреть данные принципы. Так в ст.6 44-ФЗ прописаны все принципы на которых основывается работа системы государственных закупок. Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.[31].

Принцип открытости и прозрачности реализуется по средству обязательной публикации в ЕИС всех стадий проведения аукциона, на которых должна быть предоставлена полная и правдивая информация. Открытость обеспечивается тем, что данный сайт размещен в сети интернет, для просмотра информации не нужна ни регистрация, ни обладание правом доступа, что обеспечивает доступность информации для всех желающих.

Первостепенным принципом по теме исследуемой темы является принцип обеспечения конкуренции, Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях

выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Также стоит отметить, что региональные власти субъектов Российской Федерации создают и собственные открытые площадки для размещения малых региональных закупок, данные действия разрешены законом, главным правилом остаётся соблюдение открытости и обязательная интеграция с основной площадкой для размещения ЕИС.

Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок [32].

Данная норма закона обязывает заказчиков корректно формулировать техническое задание на осуществление закупки, не допускать ограничений по средству слишком конкретно указанных требований к товарам и услугам, таким как торговая марка, производитель, или прописывание требований, которые не несут в себе конструктивных характеристик, влияющих на возможность применения товара или услуги, а лишь направлены на ограничение количества поставщиков, имеющих возможность принять участие в конкурсной закупке. Также данный признак накладывает определенную ответственность при неправомерном исключении поставщиков от участия в закупке. Применяется в государственных закупках принцип профессионализма, который подразумевает, что в сфере осуществления и проведения закупок со стороны заказчика работают профессионалы, которые проходят периодическое обучение и полностью владеют информацией о товаре или услуге, регламенте осуществления закупочной деятельности. Также данный принцип подразумевает создание со стороны заказчика контрактной службы, либо наделения полномочиями

контрактного управляющего сотрудника, который будет отвечать за контрактную деятельность.

Принцип стимулирования инноваций имеет двоякий характер, так как основным критерием при определении поставщика является предложение минимальной цены, что в свою очередь обусловлено использованием более экономичных составляющих, производственных ресурсов и менее квалифицированных работников. Так как 44-ФЗ не раскрывает подробно какие товары и услуги следует отнести к инновационным, имеет место взять за основу для рассмотрения приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» [19]. Согласно данного приказа инновационными следует считать товары, характеристики которых были существенно улучшены по сравнению с теми которые имелись до этого момента на рынке, либо данные товары не имеют аналогов. К тому же товар может обладать новыми характеристиками, которые существенно позволяют расширить области, в которых применение данного товара будет необходимо. Также инновационными могут считаться услуги, при осуществлении которых впервые применяются результаты конструкторских научно-исследовательских работ. Принцип единства контрактной системы в сфере закупок. Данный принцип регулирует то, что все закупочные процедуры основываются на единых для всех подходах и регламентах, применяемых в системе закупок Российской Федерации для проведения аукционов. Государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения

государственных и муниципальных нужд [33]. Согласно Стандарту финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств», результативность – это степень достижения запланированных результатов [27]. Аудит закупочной деятельности позволяет провести оценку исполнения принципа эффективности. Аудит в сфере государственных закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации. Выявление соблюдения данного принципа производится путем аудита в сфере закупок, который осуществляется Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации. Аудит в сфере закупок позволяет оценить результаты закупок и достижения целей осуществления закупок.

1.2 Ограничение конкуренции в сфере государственных закупок

Применение конкурсных процедур при осуществлении государственных закупок обусловлено соблюдением всех принципов, рассмотренных ранее. Законодательная регламентация проведения и четко прописанные механизмы позволяют достичь следующих целей при осуществлении государственного заказа. Совершенствование конкурентных процедур способствует установлению конкурентной среды не только между поставщиками, но и между хозяйствующими субъектами, обязывающая соответствовать рыночным условиям при разработке закупки, не превышая своих должностных полномочий. В условиях создания полностью конкурентной среды, возможно значительно снизить вероятность сговора субъекта осуществляющего закупку и поставщика, принимающего участие в закупке. Использование конкурентных процедур продиктовано также и рациональными побуждениями, так как это позволяет снизить цену контракта, тем самым достигается оптимальное расходование бюджетных средств.

Следует рассмотреть, что же такое торги, так по ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения, обозначает торги (тендер), как форму торговли, характеризующуюся заключением на торгах договора купли-продажи с победителем, предложившим условия, наиболее полно отвечающие требованиям организаторов конкурса (тендера) [4].

Данное определение указывает на возможность выбора заказчиком оптимальных способов для произведения закупки, но и достижения изменения цены в благоприятную сторону для заказчика.

Существует несколько принципов, которые достигаются по средству проведения торгов. Один из них то публичность. Публичность позволяет получить возможность принять участие в закупке как можно большее количество потенциальных поставщиков, в результате чего достигается минимизация сговора между участниками, главным условием является публикация в открытом доступе. Каждый участник в результате имеет возможность ознакомиться с условиями, и определить оптимальное предложение для участия. При несоблюдении данного принципа, возможность потенциальных поставщиков снижается и не реализуется принцип эффективности закупок. Следующим основным принципом при реализации торгов является состязательность. Заключается в предложении со стороны поставщика наименьшей цены, ради заключения контракта, даже при уменьшении собственной прибыли, а у заказчика появляется самое подходящее предложение. Достижение создание конкурентной среды возможно только при создании строго регламентированной среды, в которой прописан каждый этап конкурентной борьбы, с целью недопущения превышения своих полномочий одной из сторон. Также строгая процедура определения победителя, которая устанавливает строгие правила, устанавливающие критерии определения поставщика. Существует распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик

обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)»[22]. Государственный заказчик имеет право проводить конкурентные закупки товаров и услуг, не включенных в данный реестр.

Существуют определенные конкурентные способы определения поставщика, прописанные в законе о государственных закупках. Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений[34].

Соблюдение данных принципов позволят выстроить систему государственных закупок оптимальным образом. Проработка отдельных аспектов проведения торгов позволит наиболее точно соблюдать поставленные принципы. Установление четких критериев обеспечивающих функционирование данных принципов позволяет достичь эффективных результатов закупочных процедур.

В настоящее время сфера государственных закупок оказывает большое влияние на экономическое развитие страны, обеспечение эффективных процессов государственных закупок позволяет рационально расходовать бюджетные средства. Но государственные закупки — это обширная область экономических отношений, которые регулирует государство, поэтому государство исходя из политических оснований и экономического развития в масштабах всей страны, а не отдельно взятой закупки, устанавливает ограничения для конкуренции.

Одним из ограничений является установление обязанности заказчиков производить закупки у малого предпринимательства, заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок[35]. Таким

образом государство на законодательном уровне ограничило возможность поставщиков, представляющих сегмент крупного предпринимательства участвовать в 15% аукционов каждого заказчика, тем самым образуется большой объем аукционов, участие в которых строго ограничено. Данная правовая норма установлена из соображений развития малого предпринимательства в стране. В настоящее время меры правового регулирования государственных закупок направлены в основном на увеличение конкурентоспособности малого предпринимательства на рынке государственных закупок, на что и обратил внимание Президент РФ в своем послании от 21.12.2017 г. “Увеличение к 2020 году доли закупок, участниками которых являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации, в сфере государственного и муниципального заказа не менее чем в два раза по сравнению с 2017 годом, а также увеличение отдельными видами юридических лиц объема закупок, участниками которых являются только субъекты малого и среднего предпринимательства, до 18 процентов к 2020 году” [28]. Тем самым поддержка малого предпринимательства обеспечивает развитие сегмента предпринимательства в России и позволяет поддерживать самую незащищенную сферу предпринимательства. В связи с ограничениями возникает интерес к аукционам со стороны крупных игроков, увеличение доли аукционов, которые предназначены для участия представителей среднего и малого предпринимательства, не решает вопросы ограничения конкуренции, так как существует проблема аффилированности лиц. Под видом малого предпринимательства в аукционах принимают участие дочерние компании. В связи с этим происходит захват определенной ниши государственных закупок одним участником, создавшим несколько дочерних компаний. Обеспечение условий, при которых развивается малое предпринимательство должно распространяться не только узкую область, ограниченную аукционами отданными под СМП, но и создание условий для ограничения проникновения аффилированных лиц на данный рынок.

Следующим ограничением конкуренции со стороны государства является установления приоритета к закупке отечественного производителя, в связи с этим появилась обязанность со стороны поставщика при участии в закупке указывать страну производства товара. Установить приоритет товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг путем проведения конкурса, аукциона и иных способов закупки, за исключением закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами (далее - приоритет) [14]. Тем самым происходит ограничение конкуренции для обеспечения национальных интересов государства, так как закупка у отечественных производителей позволяет оказывать поддержку внутреннему продукту. Обеспечение поддержки экономике страны, способствует и дальнейшему развитию производств и технологий, поэтому ограничение конкуренции носит политический характер, но направленно на развитие экономики государства в целом.

Государственные закупки позволяют обеспечить потребности множества структур государственной службы. В связи со специфичностью потребностей каждой службы и специфичностью услуг и товаров, необходимых для функционирования служб происходит возможность для выставления заведомо ограничивающих конкуренцию требований. Для унификации всех товаров и услуг Министерство экономического развития Российской Федерации провело разработку единого каталога работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В связи с разработкой данного каталога было проведено сопоставление характеристик товаров и обеспечение единообразного указания наименования товаров и услуг при формировании закупки, а также единообразного описания объекта закупки, в содержании которого содержится унифицированное описание закупки, включенного в документацию при обосновании закупки. При помощи

данного каталога возможно последующее сравнение цен на товары, услуги, товары.

Введение данного каталога позволит унифицировать содержание требований закупочных документов и уменьшить влияние субъективных требований со стороны заказчиков и необоснованного отклонения заявок.

Другой основной причиной неправомерного нарушения прав конкурентной борьбы является отклонения заявки участника на основании неверного заполнения документации на принятие участия в торгах. Стандартизация заявочной документации позволит уменьшить возможности для неправомерного заявок на участие. Также разработка полностью стандартизированных электронных заявок на участие в аукционе и подача их через электронную систему позволит искоренить ограничение конкуренции по средству формальных изысканий. Так же формирование каталога позволит составлять государственную закупку на основе референтных цен на объекты закупки при определении начальной цены контракта заказчиком, что будет способствовать эффективному расходованию бюджетных средств.

Одной из проблем существующего механизма является система, при которой победителем аукциона становится участник, предложивший наименьшую цену контракта, зачастую себестоимость предоставляемых товаров и услуг выше, чем в отыгранном аукционе, победитель вынужден экономить на качестве. Выполнение условий контракта некачественным образом в последующем потребует дополнительного финансирования, предусмотренного законодательством, что автоматически превращает мнимую экономию, в результат поставки товаров и услуг низкого качества по рыночной цене, что в свою очередь не способствует проведению эффективных закупок. Также при цене контракта ниже рыночной создается прецедент низкой цены на товар или услугу, что в последующем повлечет за собой и снижение начальной максимальной цены в аукционах размещенных позднее, что скажется на привлекательности участия в торгах со стороны

добросовестных поставщиков и ухудшение качества поставляемых товаров и услуг.

При всей поддержке, оказываемой малому и среднему предпринимательству со стороны государства при участии в государственных закупках, существуют проблемы, вызванные переводением государственных закупок в плоскость информационных технологий. Участник государственных закупок обязан зарегистрироваться в ЕИС и завести специальный счет, после чего получить аккредитацию на электронных площадках, что накладывает дополнительные расходы на участника торгов. Расходы вызваны стоимостью получения и установки электронной подписи, а также обеспечение условий для участия (услуги хорошего интернет-провайдера, платные сервисы электронных площадок, мощная вычислительная техника). Финансовые затраты юридического лица на участие в торгах, при отсутствии гарантии победы, не повышает привлекательность сектора государственных закупок для участия малого предпринимательства.

Также при большом объеме информации, хранящейся и используемой в ЕИС, существует проблема безопасности и сохранности информации и электронных документов. Так сохранность персональных данных и информации требует серьезных затрат со стороны государства, это и создание резервных копий, и обеспечение мест хранения информации имеющейся базы государственных закупок, объем которой растет ежедневно.

1.3 Международный опыт регулирования конкуренции в сфере государственных закупок

Сектор государственных закупок играет значительную роль в экономике всех стран, так как формирует весомую часть бюджета, федерального и местного. Эффективность построения и функционирования системы осуществления государственных закупок, играет решающую роль

для развития местного, либо инновационного, либо малого предпринимательства. Изучение международного опыта о функционировании системы государственных закупок может быть полезно для построения правового поля, обеспечивающего конкурентную среду в сфере государственных закупок. В мировой практике государственные потребности по средству создания технологии управления циклом планирования, опубликования, проведения, исполнения государственного контракта. Общепринятые в мировой практике принципы осуществления закупок и размещения заказов сформулированы в законодательствах отдельных стран и зафиксированы в ряде международных документов, таких как Директивы ЕС, Многостороннее соглашение о государственных закупках в рамках ВТО, документы Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества и других. Различия в законодательствах отдельных стран обусловлены приоритетами экономической политики того или иного государства. Существенное влияние оказывает степень централизации экономики. На уровне национального законодательства происходит уточнение, конкретизация международных положений с учетом особенностей экономической политики государства [11].

Ряд стран для отражения специфики некоторых отраслей экономики выпускают отраслевые нормативные акты, сформулированные в конкретных положениях на основе общего законодательства. Проводя изучение контрактной системы иностранных государств, стоит выделить страны, имеющие наиболее развитые контрактные системы, имеющие весомое положение на мировой экономике. Наиболее интересными представителями являются такие страны как: Соединенные Штаты Америки, Евросоюз, Южная Корея, а также КНР.

Государственные закупки Китая основаны на Законе о тендерах (the Law of the Peoples`s Republic of China on Tendering and Bidding), который законодательно устанавливает процесс обеспечения рыночного характера осуществления закупочной деятельности. Национальная комиссия по

развитию и реформированию, а также комиссии местного уровня, осуществляющие управление в данной области. А также на Законе о государственных закупках (the Government Procurement Law). Ответственным ведомством по имплементации этого закона стало Министерство Финансов Китая.

Закон о тендерах покрывает такие государственные и частные проекты, как:

масштабные инфраструктурные объекты, сооружения общественного пользования, связанные с обеспечением общественной безопасности или удовлетворением потребностей общества (например, строительство Олимпийских объектов);

проекты, которые частично или полностью инвестируются через государственные фонды;

проекты, в которых задействованы средства, полученные через займы или фонды помощи международных организаций или иностранных правительств (например, проекты, финансируемые Всемирным банком или Азиатским банком развития [46]).

Основные задачи, которые решают государственные закупки Китая: это государственные закупки как инструмент уменьшения технологической и финансовой зависимости от иностранного капитала и ресурсов, а также для поддержания экспорта товаров и услуг.

Закон о государственных закупках (GPL) строго ограничивает конкуренцию, определяя случаи, в которых устанавливаются правовые нормы, по которым приоритетными для приобретения являются товары и услуги производимы китайской народной республикой. Также нормативно установлены случаи. Так если закупка отечественных товаров будет совершаться по заведомо завышенным ценам, то есть цена закупаемых товаров и услуг будет завышено более чем на 20%, либо закупаемые товары иностранного государства будут использованы за пределами Китая.

Также в рассматриваемом нормативно-правовом акте определены критерии, по которым определяют, какой товар считается импортным. Так импортным можно считать тот продукт больше половины добавленной стоимости, которого было произведено не на территории Китая. К отечественному продукту относят товары и услуги, произведенные либо компаниями, либо гражданами Китая.

Закон «О торгах» (BL), позиционируется как закон, регулирующий закупки строительных работ, а также сопутствующих товаров и услуг.

Китай сформировал законодательную базу, обеспечивающую централизованную систему осуществления государственных закупок. Так сформирован был каталог (CP Catalogue), где собраны базы товаров и услуг, в которых сформированы перечни товаров и услуг, которые обязаны закупаться только посредством торгов. В данный каталог вносятся каждый год обновления, как на государственном, так и на местном уровне. Каталог местных товаров и услуг содержит в себе перечень всех поставщиков предоставляющих все виды профессиональных услуг: юридические, бухгалтерские, клиринговые, дизайнерские.

В Китае с 2012 года была введена единая информационная площадка www.china-cpp.com. для публикации всей информации о государственных закупках. Управление единой информационной площадкой осуществляется Китайской федерацией логистики и закупок (CFLP). Данная информационная площадка позволяет обеспечить функционирование прозрачной системы, в которой размещается содержание всех закупок, а также информация обо всех участниках и предложенных ими цен. Рассматриваемая площадка осложняет возможности для нерационального расходования бюджетных средств, путем закупки товаров и услуг по завышенным ценам.

В государственной экономике Китая существует три основных виды осуществления закупок:

1. Открытые торги. При проведении государственной закупки, заказчик обязан опубликовать сведения о закупке во всех информационных

источниках, а также направить поставщикам приглашения к принятию участия в закупке.

2. Селективные торги. Имеют закрытую структуру, только определенному кругу юридических лиц направляются информационные письма с приглашениями к участию в торгах. При использовании данного типа торгов отсутствует обязательство к публичному опубликованию о проведении государственных закупок. Приглашения к участию рассылаются только при наличии более трех компаний, способных произвести поставку и которые имеют стабильное финансовое положение.

Законодательно установлены определенные случаи, в которых можно использовать селективный способ закупки. Это только случаи специфичных закупок, которые могут быть поставлены ограниченным количеством поставщиков.

3. Единственный источник закупок. Законом о торгах регламентируются случаи применения данного вида закупок. Система закупки у единственного источника возможна лишь в случае, если поставщик является монополистом на рассматриваемом рынке товаров и услуг. Обоснование нерентабельности по экономическим аспектам является решающим при проведении закупки. Также обоснованием совершения данного вида закупок может быть закупка дополнительных услуг по проведенным ранее торгам, при этом стоимость дополнительных услуг, ограничивается 10% от суммы первоначального контракта.

Закупающие организации должны подготовить тендерную документацию в бумажном и электронном виде (идентичную и имеющую одинаковую юридическую силу). Закупающие организации не вправе прекратить процесс торгов после того, как заявка-извещение или письмо-приглашение уже выдано.[20]

Также законом обеспечиваются и условия, обеспечивающие формирование конкурентной среды в аукционах. Закон о торгах запрещает участникам тендеров вступать в сговор при подаче заявки на участие в

тендерном состязании в целях увеличения или снижения стоимости тендера — эти пункты освещены в положениях Антимонопольного закона о злоупотреблении доминирующим положением на рынке и вступлении в соглашение о ценовой монополии соответственно[18].

В Китае выделяют следующие основные принципы при проведении государственных закупок.

1. Осуществление закупок всеми государственными учреждениями всех уровней, а также общественными организациями.

2. Проведение закупок только товаров и услуг, перечисленных в каталоге CP Catalogue, а также стоимость производимых закупок не должна превышать максимальных значений указанный в каталоге.

3. Закупочная деятельность производится за счет бюджета страны. После отправки письма-приглашения, заказчик не вправе отменить закупку.

Политическое регулирование государственной экономики, в том числе и в области государственных закупок, существенно ограничивает конкуренцию производителей и поставщиков услуг на внутреннем рынке Китая. Так на рынок программного обеспечения для государственных структур закрыт вход для американских разработчиков, а также российских производителей, в каталог для покупки включены только китайские производители. Китайское правительство данный шаг объясняет необходимостью надежной защиты персональных данных пользователей и государственных тайн хранящихся на серверах китайских государственных учреждений. Такое же запрет на покупку установлен и на продукцию компании Apple, техника и технологии которой запрещены к закупке за счет бюджетных средств, в связи с политическими расприями. Тем самым, мы можем пронаблюдать, что китайский рынок сильно ограничен для участия в нем иностранным государствам и направлен на развитие внутреннего производства и обеспечение конкурентной среды осуществляется только среди местных игроков.

Но для участников закупок, предлагающих отечественный товар, создаются все условия для возможности участия в торгах.

Также в китайском законодательстве о торгах предусмотрен запрет на картельный сговор, который прописан в ст.15, которая запрещает участникам тендеров вступать в сговор при подаче заявки на участие в тендерном состязании в целях увеличения или снижения стоимости тендера — эти пункты освещены в положениях Антимонопольного закона о злоупотреблении доминирующим положением на рынке и вступлении в соглашение о ценовой монополии соответственно.

Таким образом, можно прийти к выводу, что регулирование конкуренции в области государственных закупок в Китае в большей степени обосновано политическими и экономическими аспектами в рамках государственной экономики, а не в рамках отдельной закупочной процедуры.

Особый интерес представляет рассмотрение правовой системы осуществления государственных закупок Республики Корея. Экономика Республики Кореи на протяжении десятилетия показывает самый интенсивный рост, в связи с этим объем государственных закупок достаточно велик. Государственные закупки в Республике Корея регулируются несколькими законами: закон о договорах, участником которых является государство (Act on Contracts to which the State is a Party); закон о договорах, участником которых является местное самоуправление (Act on Contracts to which a Local Government is a Party); государственный закон о закупках (Government Procurement Act); а также различные нормативно-правовые акты, изданные в соответствии с ними исполнительные указы, исполнительные правила (various regulations issued thereunder). Так же государственные закупки Республики Корея регулируются и специальными нормативно-правовыми актами закон об оборонной промышленности и закон о программе оборонных закупок применяется первостепенно, по сравнению с законом о государственных контрактах. Аналогичный механизм применим и в вопросах, касающихся государственной собственности, применим закон о

государственной собственности и закон об управлении государственной собственностью и расходными материалами применяются к контрактам, связанным с управлением или распоряжением имуществом, принадлежащим центральному или местному правительству. Контракты на государственные закупки, участником которых является государство, местное правительство или государственное предприятие, должны заключаться на конкурсной основе. Тем не менее, существуют случаи, в которых допускается заключение контракта не на конкурсной основе. Это случаи, когда оценочная стоимость строительного контракта превышает 200 тыс. долларов или стоимость контракта менее 10 тыс. долларов, также в случаях, если контракт касается научных исследований, расчета затрат или технологии строительства и требует специальных знаний, технологий или квалификации.

Республика Корея использует систему «Электронного правительства» в организации государственных закупок, в которую интегрирован электронный ресурсполучения исчерпывающей информации о закупках всех государственных организаций. KONEPS представляет общенациональную систему закупок через Интернет, охватывающую весь процесс закупок, включая получение всей информации о национальных проектах закупок, запросе на закупку, тендерах, заключении контрактов и оплате для 52 395 государственных организаций и 373 833 частных фирм, зарегистрированных в 2017 году. Корейское агентство государственных закупок (Public procurement system) является оператором системы KONEPS. Агентство обслуживает и управляет системой закупок The Korea ONline E-Procurement System Центральное Агентство государственных закупок, в полномочия которого входит исполнение закупки товара, и услуг за счет средств бюджета, выделенного на нужды государственного управленческого сектора. KONEPS, предоставляет электронный доступ к закрытой базе государственных закупок всем поставщикам участникам закупок, которые заинтересованы в участии в режиме реального времени. Один из специфичных сервисов используемых в системе государственных закупок это сервис, который носит название

электронного торгового центра (Online Shopping Mall). Принцип работы данного сервиса аналогичен принципу функционирования торгового коммерческого сайта, в нем публикуются все имеющие предложения от поставщиков, которые прошли конкурс предоставив лучшие предложения. В сервисе есть отдельный подраздел, в котором размещается информация о предложениях, предоставляемых малым бизнесом. Региональные органы местной власти имеют право заключать контракты либо по средству Службы государственного заказа, либо самостоятельно через систему закупок KONEPS, еще одним вариантом является использование электронных площадок, которые были созданы ранее и связаны с этой системой. Для участия в торгах, участникам необходимо единожды зарегистрироваться на портале, осуществляющем проведение закупок. Регистрационный номер участника позволяет просмотреть всю информацию о нем.

Полностью автоматизированная система осуществления государственных закупок осуществляется на электронном сервисе KONEPS. Данная система работает по средству сети интернет, в системе осуществляется размещение информации о проводимой закупке, проведение торгов, электронного подписания контракта, а также перечисление денежных средств через электронную систему. Для обеспечения предельно открытой системы осуществления государственных закупок, были внедрены единые формы электронного документооборота, в который включены формы заявок, извещения, система обмена данными, платежные и поручительные документы, что исключает необходимость обмена бумажными носителями. Для ведения реестра расходования бюджетных средств используется система (dBrain). Оплата по всем контрактам производится только посредством данной системы по безналичному переводу на расчетный счет поставщика. Обеспечение своей заявки поставщик также предоставляет через систему dBrain.

Для обеспечения безопасности информационных данных в Корее применяют уникальную систему, основанную на биометрических данных. В

распознавании отпечатков пальцев электронной системы торгов, каждый отдельно взятый пользователь может представлять только одну компанию (организацию) за счет использования биометрического маркера безопасности. Информация по отпечатку пальца хранится в карточке данных пользователя[10].

Внедрение в систему государственных закупок инновационных технологий, максимально оптимизируя закупочный процесс, правительство Кореи обеспечивает прозрачную систему подачи заявок, определения поставщиков, заключения контрактов и осуществления переводов денежных средств.

США обладают одной из старейших законодательных баз относительно государственных закупок, которая показывает себя как эффективная модель регулирования системы государственных закупок, в связи с этим изучение данной практики представляет интерес для исследования в рамках выбранной темы.

Федеральное правительство является крупнейшим покупателем товаров и услуг в мире, а исполнительные отраслевые агентства, в частности Министерство обороны, совершают значительную часть закупок. Многие приобретения органами исполнительной власти подлежат федеральному приобретению

FAR является нормой права, кодифицированной в частях с 1 по 53 раздела 48 Кодекса Федерального Регламент, который регулирует приобретение товаров и услуг исполнительной властью агентства. В кодексе рассматриваются различные аспекты процесса закупок, от планирования закупки до заключения договоров, управление договорами [44].

FAR также формулирует основные принципы федеральной системы закупок, которые включают удовлетворение заказчика с точки зрения стоимости, качества и инновационности поставляемых товаров и услуг; минимизация операционные затраты; ведение бизнеса честно, справедливо и открыто; и выполнение общественности цели политики. Кроме того, FAR

определяет роли службы государственных закупок. В своде правил о государственных закупках США прописана возможность использования четырех процедур публикации государственного заказа: открытые торги, проведение переговоров, двухэтапные торги, упрощенные способы закупок.

Основные принципы законодательства, перечисленные в FAR 1.12, включают:

Своевременное предоставление высококачественных продуктов или услуг, при сохранении общественного доверия и выполнении политических задач.

Максимизация использования коммерческих продуктов и услуг.

Использование подрядчиков, которые имеют опыт исполнения контрактов государственных закупок.

Развитие конкуренции.

Проведение закупок честно, справедливо и открыто.

Выполнение задач государственной политики (таких как развитие малого бизнеса и максимальное использование продукции местного производства США и стран, с которыми США имеют открытые торговые соглашения).

Осуществление здравого делового суждения [45].

FAR применяется только к федеральным агентствам, в то время как договор распространяется как на агентство, так и на подрядчика. Таким образом, именно положения в договоре, а не те, которые прописаны в FAR, связывают подрядчика и заказчика условиями контракта, требуемые FAR, могут быть включены в контракты, в которых отсутствуют определенные обстоятельства.

Несмотря на то, что в FAR содержится много стандартных терминов и положений, подробности и особенности оставлены на усмотрение заказчика и подрядчика при составлении индивидуального договора. По этой причине составление каждого контракта может быть важным этапом при совершении закупки.

При сопоставлении между FAR и заключенным контрактом происходит экономическая корректировка цен. Экономическая корректировка цен предусматривает повышение или понижение, пересмотр цен в контракте, если при сопоставлении возникает определенный перечень условий. FAR предусматривает наличие три основных типа экономических корректировок цен: те, которые основаны на установленных ценах; те основаны на фактических затратах труда или материалов; и те, которые основаны на показателях стоимости труда или материала.

При необходимости использования одной из перечисленных выше корректировок цены, затем составляется контракт с учетом особенностей, событий, выявление которых может привести к корректировке цены. Выявление нарушений ведет к применению индексов или установлению цены, а также установление базовых уровней.

FAR содержит много положений, которые применяются к конкретным отраслям, в частности:

- Строительство.
- Производители и поставщики расходных материалов.
- Поставщик услуг.

Положения FAR, касающиеся проверки и принятия, прекращения действия и других положений, могут существенно отличаться в зависимости от того, включает ли контракт приобретение строительства, поставок или услуг. Кроме того, в каждой из этих отраслей действуют различные нормативные и нормативные требования к трудовым стандартам, включая минимальные ставки заработной платы и пособий, а также требования к ведению учета.

Основным регулятором контрактной системы США, представляющим государство, является Контрактный офицер. Контрактный офицер является уполномоченным лицом, имеющим право представлять государственные интересы в процессе заключения контракта, администрирования деятельности, а также право расторгать и приостанавливать действия

контрактов. Также контрактный офицер выступает гарантом соблюдения интересов Соединенных Штатов при заключении контрактов для контроля над расходами и доходами.

Для контрактного офицера в соответствии с законодательной системой США устанавливается персональная ответственность в отношении законности заключенных контрактов и процедурам заключения контрактов, а также законность положений, прописанных в положениях договора. Помимо этого, в обязанности контрактного офицера входит обеспечение проведения открытого, честного контрактного производства и отслеживание выполнения предъявляемых к контрактам требований, и наличие у закупающей организации достаточных средств, для покрытия обязательств по контракту.

В пределах делегированных полномочий контрактный офицер может выносить бизнес-суждения и участвовать в торгах.[8]

Особенным способом, используемым при осуществлении государственных закупок, является упрощенный метод закупки (условием для применения данного метода является то, что суммы закупки менее 100 тысячи долларов США).

При осуществлении государственных закупок используется принцип централизации, так для обеспечения функционирования подведомственных организации создано специализированно управление по обслуживанию. Таким образом, главное управление по обслуживанию государственного заказа имеет полномочия к закупке обширного списка наименований товаров и услуг. Главное управление государственного заказа предоставляет возможности приобретения офисных зданий либо аренды производственных помещений, которые перейдут в собственность государства. Также главное управление государственно заказа входит обслуживание принадлежащей государству собственности и проведение ремонта, помимо данных полномочий, управление осуществляет текущее обслуживание объектов, которые числятся на балансе государства. Главное управление занимается закупкой услуг обеспечивающих функционирование государственных

объектов, таких как закупка телекоммуникационных услуг, транспортных услуг, предоставление государственных кредитов и аренда автомобильной техники.

Одной из задач главного управления по обслуживанию выступает снижение затрат в первую очередь на осуществление самих закупочных процедур.

Антимонопольное регулирование в сфере государственных закупок выполняет Антимонопольный департамент Министерства юстиции США. Основной задачей данного департамента является предотвращение возникновения ценового сговора, а также предупреждение подачи мошеннических заявок, что приводит к ограничению доступа к рынку государственных закупок.

Другие положения, содержащие финансовые пороговые значения, включают закон "Об установлении истины" в переговорах и соответствующие положения FAR, которые требуют, чтобы подрядчики представляли официальные данные о стоимости или ценах только для контрактов и изменений контрактов на сумму более 750 000 долларов США.

Текущие пороговые значения для федеральных закупок составляют 202 000 долларов США для контрактов на товары и услуги и 7 777 000 долларов США для контрактов на строительство.

Можно выделить три вида действий ограничивающих конкуренцию на рынке государственных закупок: неправомерное отклонение заявки, ограничение возможности подачи заявок, признание заявки неполной, изменение заявок. Отклонение заявок предполагает, что отдельно взятые потенциальные участники воздерживаются от участия в аукционе. Наиболее часто в практике встречаются следующие действия с заявками, так для обеспечения победы в аукционе один участник сговора подает жалобу на предложение, которое было подано стороной не участвующей в сговоре, после чего нанимает игрока, подавшего жалобу, в качестве субподрядчика. Также существует практика подачи заведомо неполной заявки на участия, что

в свою очередь сразу становится неконкурентоспособным обстоятельством для данной заявки. К всему прочему имеет место и ротация заявок, при которой все участники торгов в данном сегменте рынка направляют по очереди заявки, формулируя содержание заявки таким образом, чтобы изначально был определен победитель. Таким образом, не комиссия определяет победителя в данном аукционе, а сами участники, тем самым каждый участник выигрывает по очереди.

Контракты, заключенные в настоящее время правительством результат процедуры, инициированной агентствами государственных закупок, которые заранее прописали свои требования посредством очень подробных спецификаций, предварительно определив, что требуется, предоставляя очень ограниченные возможности для подрядчиков предоставить свои собственные идеи.

В настоящее время подрядчики должны представить техническое задание, которое должно быть кратким и включать ответы на вопросы: когда, где, кто и как. Это оценивается по заранее определенным факторам. Цена всегда является фактором, влияющим на определение поставщика, но не единственным. Также важный фактор рационализация расходования средств. Несмотря на необходимость минимизации затрат, инвестирование в инновации является дорогостоящим и рискованным предприятием, которое может иногда противоречить критериям трат для краткосрочного финансирования. Упадок привлечения инноваций также может быть вызван ужесточением финансового контроля, который представляет собой административное бремя, ограничивающие участие инновационных организаций. Исходя из отчета начальника отдела закупок, тенденции к чрезмерному уточнению характеристик закупаемой продукции, возникают в основном из-за боязни судебного разбирательства, претензий. Это противоречит внедрению инновациям, когда есть потребность указать желаемые эксплуатационные характеристики и поставить товары или услуги характеристики, которых будут предложены поставщиком.

FAR и его правки обеспечивают процедурные правила, которые стандартизировали процессы закупок по всем направлениям государственных закупок. Направление политики - регламентирование каждого приобретающего агентства, который отвечает за определение спецификаций и оценка критериев закупки. Таким образом, пока принципы экономической эффективности / эффективность и честность конкуренции соблюдены, инновации становятся предпосылкой приобретения продукта.[43] Таким образом, степень интеграции инноваций, достигнутых посредством государственных закупок, определяется правительством. За пределами национальной обороны, безопасности инновации - это не цель, а средство на пути достижения какой-то социальной цели, такой как защита окружающей среды, энергосбережение, оказание помощи обездоленным группам населения и т. д.

Существует мнение в федеральных управлениях государственных закупок относительно необходимости продолжать совершенствовать процесс закупок и содействовать инновациям. Так для большего проникновения инноваций в сектор государственных закупок должен быть облегчен процесс закупки инновационных технологий, что возможно посредством работы хорошо обученного персонала.

Критерии оценки и заключения контрактов могут существенно различаться. Хотя агентства должны учитывать цену и стоимость, а также опыт участия в торгах, они имеют значительные дискреционные полномочия в отношении веса этих и других технических критериев присуждения при условии, что они могут показать, что критерии:

- Нечрезмерно ограничивать конкуренцию.
- Обоснованно относятся к требованиям агентства по закупкам.

Все критерии присуждения должны быть изложены в тендерной заявке, и агентство должно внести изменения в тендерную заявку, если оно определит после выдачи тендерной заявки, что эти критерии должны быть изменены. Несоблюдение агентством установленных критериев или

применение критериев, не указанных в тендерной заявке, является общим основанием для протеста в отношении заявок.

Протесты на торгах перед агентством подчиняются очень строгим правилам крайнего срока. Любой протест в отношении срока проведения тендера или иного вопроса, который известен участнику торгов до истечения срока представления предложений, должен быть подан до этого срока. Любой протест, связанный с заключением контракта, должен быть подан в течение десяти дней с момента заключения контракта или с даты, когда участнику торгов стало известно о его основаниях протеста (за исключением согласованных закупок в соответствии с частью 15, в которой агентство должно предоставить отчет, и в этом случае участник торгов должен подать свой протест в течение десяти дней с момента проведения отчета). Более короткие сроки применяются, если участник торгов желает, чтобы решение по контракту было отложено или исполнение было приостановлено во время рассмотрения протеста.

Протесты в суд по федеральным искам против срока проведения тендера также должны подаваться до истечения срока подачи заявок или предложений. Протесты, поданные в суд по федеральным искам, подлежат шестилетней давности. Однако суд может применять доктрину laches (т. е. справедливую доктрину, используемую в тех случаях, когда истец задерживает утверждение своих прав) для отклонения в противном случае своевременного протеста, когда представляется, что участник торгов необоснованно задержал подачу протеста.

Для решения проблемы ограничения конкуренции со стороны заказчиков предлагаю использовать опыт организации закупок в Республике Корея. Полная автоматизация подачи заявок, стандартизация шаблонов заявок, возможность отклонения от участия в аукционе только автоматизированной системой при наличии совокупных критериев. Также производство оплаты через электронную систему, интегрированную в систему государственных закупок, что тем самым позволит избежать манипуляций с оплатой, которые

в свою очередь ограничивают конкуренцию. Применение новейших информационных технологий для идентификации участников, также позволит повысить прозрачность и открытость проведения торгов. Стоит отметить, что законодательное ограничение конкуренции, такое как стимулирование малого предпринимательства для участия в закупочных процедурах, а также приоритетность закупки товаров и услуг отечественных производителей данная система применяется не только на территории Российской Федерации, но и на территории Китайской Народной Республики, тем самым обеспечивая развитие внутренней экономики страны и стимулируя сохранение государственных бюджетных средств внутри страны. Проблему превышения своих полномочий со стороны заказчиков, тем самым ограничивая конкуренцию, можно решить по средству внедрения новых информационных технологий, и обеспечивая прозрачность их функционирования.

2. Деятельность ФАС по осуществлению антимонопольного регулирования в сфере государственных закупок

2.1 Антимонопольная политика в России в области государственных закупок

Основным сводом законов, регулиующим антимонопольное законодательство в России, является Конституция Российской Федерации. В статье 8 Конституции Российской Федерации прописано, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности [7]. Согласно ч.2 ст.34 не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.[7]

Рассмотренные статьи Конституции позволяют обеспечить правовое обеспечение предотвращения случаев недобросовестной конкуренции, а также функционирование системы конкурентного рынка. Данные правовые нормы легли в основу при формировании антимонопольного законодательства Российской Федерации, основу которого составляет Федеральный закон № 135-ФЗ.

Сфера государственных закупок также регламентируется нормами Федерального закона № 135-ФЗ. В Статье 17 федерального закона №135 регламентированы вопросы проведения торгов и запроса котировок, в том числе установлены отдельные требования к обеспечению равного доступа всех участников закупок и обеспечению сохранения конкурентной среды в области государственных закупок “органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений[38]. Жалоба является действенным

механизмом восстановления нарушенных прав. Но порядок рассмотрения жалоб по 135-ФЗ не распространяется на государственные закупки, поскольку регламентирование торгов производится в 6 главе закона о государственных закупках. Отдельная регламентация торгов обусловлена специфичностью правового регулирования данной области. В области государственных закупок для необходимого обеспечения защиты конкуренции, наряду со специальными нормами, проводящими регламентацию правил по размещению и заключению государственных контрактов, применяются и общие нормы Федерального закона №135-ФЗ.

Существенным шагом по обеспечению конкурентной среды стало введение понятия картель в российское законодательство. Понятие картеля сформулировано в ч.1 ст.11 Федерального закона №135-ФЗ:

«Признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к:

- 1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;
- 2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;
- 3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);
- 4) сокращению или прекращению производства товаров;
- 5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками)» [21].

Органами ФАС была усовершенствована созданная система противодействия картелям. Основными элементами этой системы являются:

Доказательная база в делах, касающихся картельного сговора, имеет собственную специфику. Так рассматриваемые противоправные соглашения наиболее часто заключаются в устной форме, и для их выявления требуется

детальный аналитический анализ действующих хозяйствующих субъектов. В настоящий момент в картельных делах используют две категории доказательств: прямые и косвенные. Прямые доказательства представляет собой документы (договоры, заявления, соглашения, протоколы, письма и т.д.) и свидетельские показания, указывающие прямо на факты нарушения. Основным способом сбора прямых доказательств является внезапная проверка.

Так как информационные технологии стремительно развиваются, в последние годы антимонопольные органы все реже находят документы, которые свидетельствуют об образовании картелей. Также случается, что попадают документы, которые свидетельствуют о сговоре, но имена скрываются аббревиатурами либо псевдонимами.

Вследствие этого все большее значение при расследовании картельных сговоров уделяется сбору косвенных доказательств, указывающие на факты, находящиеся в причинно-следственной или иной связи с фактами нарушения. Проведение анализа поведения хозяйствующих субъектов, анализ экономической ситуации на рынке, финансово аналитическая экспертиза, математические методы экспертного мнения, позволяют собрать базу косвенных доказательств. Ввиду трудностей выявления картельных соглашений, в условиях рыночной экономики существует возможности сговора при любом качестве антимонопольного законодательства.

Рассмотренная выше проблема картельных сговоров имеет непосредственное отношение и к сфере государственных закупок, а также и нарушения ст.11 Федерального закона №135-ФЗ.

Так в рамках дела № № 1-00-87/00-22-17, возбужденного от 08.12.2017 ФАС России был выявлен картельный сговор. В 360 открытых аукционах в электронной форме, проведенных в 2015–2017 гг, было выявлено наличие антиконкурентных соглашений. Как выяснила ФАС России, каждый из участников соглашения осознанно направлял заявку на участие в торгах, что предполагает соперничество за заключение государственного контракта,

однако фактически участники не конкурировали между собой, что обеспечило поддержание высоких цен в рассматриваемых аукционах и победу заранее определенного участника аукциона. Учитывая совокупность имеющихся доказательств, ФАС России пришла к выводу о необходимости квалифицировать действия обществ по пункту 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции путем заключения антиконкурентного соглашения (картеля) и участия в нем, что привело к поддержанию цен на торгах.

В деле № 1-11-179/00-22-16, возбужденном 25.08.2017 Антимонопольным органом установлено наличие сразу нескольких антиконкурентных соглашений (картелей), заключенных с целью поддержания цен на открытых конкурсах и аукционах, проводимых с 2015 г. по 2017 г. по 44-ФЗ и 223-ФЗ, а также координации экономической деятельности участников торгов со стороны заводов-производителей поставляемой продукции. Решением ФАС России общества признаны нарушившими пункт 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, что выразилось в заключении трех соглашений, повлекших поддержание цен на открытых конкурсах и аукционах, проведенных в электронной форме. Реализация одного из соглашений была осуществлена при проведении открытого аукциона в электронной форме на поставку системных блоков для комплексов средств автоматизации региональных фрагментов Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». До участия в аукционе было допущено 6 заявок претендентов, которых антимонопольный орган сгруппировал по предлагаемым к поставке маркам системных блоков:

1. Организации, предлагавшие к поставке системные блоки торговой марки «НР».
2. Организации, предлагавшие к поставке системные блоки торговой марки «Lenovo».
3. Организации, предлагавшие к поставке системные блоки российского происхождения.

ФАС России установлено, что товар, являющийся предметом поставки(системные блоки), включен в перечень товаров, на которые распространяется действие приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 25 марта 2014 г. № 155 [21], устанавливающего специальный режим для участников государственных (муниципальных) закупок, предлагающих к поставке товары, произведенные на территории государств-членов Евразийского экономического союза. Участникам закупки, окончательные предложения которых содержат предложения о поставке товаров, произведенных на территории государств-членов ЕЭС, предоставляются преференции в отношении цены контракта в размере 15 процентов, если же товары, поставляются из иностранных государств, то контракт с таким победителем аукциона заключается по цене, предложенной участником аукциона, сниженной на 15 процентов от предложенной цены контракта.

Так, антимонопольный орган усмотрел нарушение антимонопольного законодательства в отказе общества, предлагавшего к поставке товары российского производства, от участия в закупке (не подано ценовое предложение, хотя общество было допущено к участию в закупке), что привело к отсутствию у заказчика законных оснований по снижению цены контракта на 15 % от начальной (максимальной) цены контракта с победителем Аукциона, предложившего к поставке товар иностранного производства.

Кроме того, в рамках рассматриваемого соглашения установлена координация экономической деятельности хозяйствующих субъектов (участников торгов) в действиях заводов-изготовителей поставляемой продукции путем указания ими моделей поведения на торгах, что также имело целью поддержание цен на аукционе.

Рассмотренные ранее случаи наличия картельного сговора, демонстрируют наличие и в государственных закупках случаев антиконкурентных соглашений, в связи с этим правовые нормы 135-ФЗ

применимы и к данной сфере правовых отношений. Помимо общих норм антимонопольного законодательства, отраженных в 135-ФЗ, существуют и специальные нормы, направленные на защиту конкуренции.

В 44-ФЗ обеспечение конкуренции выделено в отдельный принцип, который рассмотрен отдельно в 8 статье. В законе устанавливается приоритет конкурентных видов закупок. Согласно ч.2 ст.8 Закона «во всех случаях размещение заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Федеральный закон №44-ФЗ отдельно раскрывает содержание принципа обеспечения конкуренции. Так, контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем)[39].

Так 135-ФЗ не только защищает права и законные интересы участников закупочных процедур, но и защищает публичные интересы от неправомерных действий заказчика, связанных с определением победителя не на принципе конкурентной борьбы, а исходя из личных соображений. 135-ФЗ обеспечивает защиту публичных интересов с целью максимизации экономической выгоды от закупочной процедуры, путем выбора наилучшего предложения.

Данный тезис также подтверждается ч.2 ст.8 Федерального закона №44-ФЗ: Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий,

участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок[39].

Значительное число статей 44-ФЗ направлено на недопущение ограничения конкуренции так:

Положения ч. 1 ст. 24 ФЗ № 44 обязывают заказчиков при проведении закупочных процедур пользоваться конкурентными способами подбора контрагентов либо совершать закупки у одного поставщика.

Заказчик обязан исходить из следующих правил описания предмета закупочных процедур, определенных ст. 33 ФЗ № 44: описание объекта закупки не должно содержать таких характеристик товаров, услуг и т. д., которые способны повлечь ограничение числа участников закупки

Рассмотренные выше нормы Федерального закона №44 не направлены напрямую на защиту конкуренции. Но, в свою очередь, набор действий, обеспечивающий устранение возможностей для недобросовестного поведения со стороны заказчика, ведет к снижению риска антиконкурентного соглашения, что обеспечивает формирование среды для конкурентной борьбы.

Также для предотвращения демпингового поведения в ходе торгов, в ст.37 44-ФЗ установлено обеспечение заявки, так при снижении цены аукциона более чем на 25% необходимо предоставить подтверждение одобрения участника на дату подачи заявки, также одновременно предоставить обеспечение исполнения контракта в размере, указанном в документации о закупке.

Политика в области антимонопольного регулирования направлена на повышение открытости проводимых процедур, равного доступа всех участников, использованию конкурентных форм проведения закупок, снижению влияния административных механизмов при определении победителей закупочных процедур.

Реализация положений действующего законодательства по обеспечению конкурентной среды в сфере государственных закупок, предполагающей также и применение принудительной силы государства. Необходимо подчеркнуть, что в сфере государственных закупок государство предоставляет участникам рассматриваемых правоотношений инструменты для досудебной защиты своих прав-ресурс направить жалобу на противоправные действия заказчика при проведении закупочных процедур в контролирующий орган – федеральную антимонопольную службу. Портал государственных закупок, представляет собой открытую информационную базу, отражающую всю информацию о жалобах, а также решения, которые были по ним приняты. Данная система позволяет заявителю ознакомиться и проанализировать существующую практику. Хотелось бы отметить, расширение сфер в которых происходит коммуникация власти и общества в информационное поле, так в области государственных закупок есть возможность подачи электронных жалоб через электронный ресурс, что позволяет повысить прозрачность и наглядность поданных жалоб и принятых по ним решений.

Анализ жалоб, проведенный благодаря информационной системе государственных закупок, позволяет прийти к выводу, что рассматриваемый правовой институт позволяет обеспечить восстановление прав, которые были нарушены посредством неправомерных действий со стороны заказчика.

Стоит отметить, что статьи законодательства, рассмотренные ранее, способствуют созданию конкурентной среды в сфере государственных закупок, но также 44-ФЗ содержит и нормы, ограничивающие конкуренцию. Так, в ст.30 44-ФЗ прописано, что “Заказчики обязаны осуществлять закупки малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок, рассчитанного с настоящей статьи, путем проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок,

запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать двадцать миллионов рублей”[40] Данная статья нарушает принципы открытости и доступности участия в государственных закупках, но данная статья направлена на повышение экономической ситуации в стране и соответствует политике государства, на практике все меры правового регулирования государственных закупок направлены в основном на увеличение конкурентоспособности малого предпринимательства на рынке государственных закупок, на что и обратил внимание Президент РФ в своем послании от 21.12.2017 г.

Увеличение доли аукционов, которые предназначены для участия представителей среднего и малого предпринимательства, не решает вопросы ограничения конкуренции, так как существует проблема аффилированности лиц. Многие компании маскируются под субъекты малого и среднего бизнеса и участвуют в конкурсах, претендуя на соответствующие льготы [6].

Так с одной стороны идет обеспечиваем развитие малого предпринимательства и предоставляется преференции для участия в определенных аукционах, с другой стороны происходит ограничение конкуренции в связи с тем, что участие в аукционах принимают аффилированные фирмы и доступ становится ограничен.

Также имеет место необходимость совершенствования правовых мер, направленных на борьбу с картелями. Сложность выявления и соборания доказательной базы это одна из основных проблем в сфере обнаружения картельного сговора. Мера организационного характера, принятая в данном направлении это создание антикартельного подразделения – Управление по борьбе с картелями. В связи с тем, что компетенция ФАС ограничена, невозможно решить все организационные проблемы только на уровне ведомственных актов.

Согласно статье 14.32 КоАП РФ картельное соглашение на торгах влечёт за собой административную ответственность в виде наложения «оборотного» штрафа, вычисляемого из начальной цены предмета торгов. Конкретный размер штрафа вычисляется по утверждённой методике ФАС России. Административная ответственность при картельном сговоре лежит на всех его участниках, а не только победителе торгов. А в случае установления конкретных должностных лиц, заключивших данное соглашение, им может грозить дисквалификация на срок до трёх лет [6].

В случае, если в результате картельного сговора на торгах государство, граждане или организации понесли крупный или особо крупный ущерб, указанный в статье 178 УК РФ, то за такое нарушение предусмотрена уголовная ответственность. К уголовной ответственности могут быть привлечены только физические лица, в частности руководители или представители хозяйствующих субъектов, которые вступили в картельный сговор.

Имеет место отметить тот факт, что полномочия ФАС сильно ограничены. Основной проблемой в настоящее время является то, что ФАС не наделена полномочиями оперативно-розыскной деятельности. Данный факт, в свою очередь осложняет сбор доказательной базы по факту выявления картельного сговора. Также важным обстоятельством является то, что запросы ФАС не являются основанием для проведения оперативно – розыскной деятельности.

Существует два основных пути решения данной проблемы, первая это наделение ФАС статусом ОРД, что достаточно широко распространено в мире. «Достаточно широкие полномочия по борьбе с картелями имеют и другие антимонопольные органы развитых стран. Среди них: возможность самостоятельно проводить оперативно-розыскные мероприятия (прослушка, слежка, съём информации с каналов связи) или давать обязательные для исполнения поручения по их проведению компетентным органам; право на проведение внезапных обысков в офисах и других местах ведения

предпринимательской деятельности, а также в жилых помещениях, принадлежащих менеджерам проверяемых организаций; возможность изъятия любых документов, компьютеров и иных носителей информации при проведении таких обысков; полномочия по приостановлению деятельности организаций, подозреваемых в нарушении антимонопольного законодательства[6].

Альтернативным решением вопроса можно рассматривать расширение возможностей для взаимодействия ФАС с правоохранительными органами. Также непосредственное влияние на противодействие картелям имеет вопрос привлечения к юридической ответственности. Свобода конкуренции в данной области охраняется как нормами административного, так и уголовного права.

Стоит отметить необходимость реформирования уголовного законодательства. Сфера картельных сговоров в настоящее время является объектом для исследования, и выдвигаются теории о необходимости внедрения института уголовной ответственности юридических лиц. Но поскольку данное направление правовой практики не применяется в правовой системе российского права, поэтому потребуются существенное изменение Уголовного Кодекса, хотя именно сфере борьбы с картелями является целесообразным внедрение данного правового института. Поскольку картельные сговоры заключаются не между субъектами малого предпринимательства, а между крупными участниками рынка. В данной сфере применение таких специфичных мер правового воздействия как принудительная ликвидация может стать фактором, уменьшающим риск возникновения картельного сговора.

В результате представляется, что совершенствование законодательства в области обеспечения конкурентной среды, лежит в первую очередь в сфере расширения компетенции ФАС и ее взаимодействия с правоохранительными органами, а также в совершенствовании мер юридической ответственности.

2.2 Реализация полномочий ФАС в области государственных закупок по ограничению конкуренции

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий и рекламы.[15]. Федеральная антимонопольная служба обладает полномочиями проводить плановые и внеплановые проверки. Плановые проверки в отношении субъекта проверки проводятся не чаще чем один раз в полгода. План проверок утверждается руководителем контролирующего органа и заранее публикуется в единой информационной системе. В плане проверки проверяющий орган обязан указать цель, основание проверки, наименование контролирующего органа, наименование контрольного органа, дату начала проверки. Также ФАС наделена правом проводить внеплановые проверки, но для их проведения необходимы соответствующие основания:

получение обращения участника закупки либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц с жалобой на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего;

поступление информации о нарушении законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

истечение срока исполнения ранее выданного в соответствии с п. 2 ч. 22 ст. 99 Закона о контрактной системе предписания.[36]

По результатам проверок выявляются такие нарушения как установление необоснованных требований к объектам закупки,

неправомерного отклонения заявок участников закупок, нарушение порядка выбора способа определения поставщиков, нарушение сроков размещения информации о закупке, нарушение порядка оценки заявок, применение критериев оценки, которые не предусмотрены законодательством.

Антимонопольные органы уполномочены рассматривать жалобы на нарушение процедуры осуществления государственных закупок, данные полномочия прописаны в п. 4.2 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

Существует несколько оснований, по которым можно обжаловать действия заказчиков в ч. 10 ст. 3 Закона № 223-ФЗ:

1) неразмещение в единой информационной системе необходимой информации о закупке, положения о закупке, изменений к нему или нарушение сроков такого размещения;

2) предъявление к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией;

3) осуществление заказчиками закупки товаров, работ и услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ);

4) неразмещение или размещение в единой информационной системе недостоверной информации о годовом объеме закупки, которую заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

В рамках третьего антимонопольного пакета (Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ) Закон № 135-ФЗ дополнили ст. 18.1 — сокращенная административная процедура рассмотрения жалоб на действия заказчиков (организаторов) закупок. С появлением этой статьи антимонопольные органы получили право не возбуждать дело в порядке гл. 9 Закона № 135-ФЗ.

Вскоре после принятия в рамках четвертого антимонопольного пакета (Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ) в новой редакции ст. 18.1 Закона № 135-ФЗ ФАС издает письмо от 28.12.2015 № АЦ/75923/15, в котором максимально широко трактует свои полномочия: действия заказчика, не связанные с нарушениями, которые определены ч. 10 ст. 3 Закона № 223-ФЗ, могут обжаловаться в антимонопольный орган.

В частности, отмечалось, что ч. 10 ст. 3 Закона № 223-ФЗ не содержит указания на то, что перечень обжалуемых действий является закрытым. В связи с этим жалобы на иные действия заказчика подлежат рассмотрению по правилам, установленным действующим законодательством.

ФАС посчитала, что положения ст. 18.1 Закона № 135-ФЗ не противоречат положениям Закона № 223-ФЗ, что позволяет применять названные нормы как в совокупности, так и отдельно друг от друга, в том числе в случае неурегулированности Законом № 223-ФЗ отдельных процедурных моментов. Иными словами, ч. 10 ст. 3 Закона № 223-ФЗ применялась для определения полномочий антимонопольного органа на стадии организации торгов, тогда как ст. 18.1 Закона № 135-ФЗ позволяла осуществлять контроль и при проведении соответствующих процедур закупок.

По мнению антимонопольного органа, отсутствие законодательно закрепленной возможности контроля стадии проведения торгов приводит к злоупотреблениям со стороны заказчиков (организаторов) и не достижению основных целей как Закона № 135-ФЗ, так и Закона № 223-ФЗ.

После появления ведомственного письма территориальные органы стали использовать эти разъяснения, сотнями принимая жалобы на действия заказчиков (организаторов) как по основаниям, указанным, так и не указанным в ч. 10 ст. 3 Закона № 223-ФЗ. Можно выделить несколько основных видов жалоб:

- жалоба на аукционную (конкурсную) документацию;
- жалоба на действия заказчика;

жалоба на действия заказчика, связанные с заключением контракта;
жалоба на оператора торговой площадки.

Наиболее частой причиной для отказа рассмотрения жалобы – истечение сроков для направления жалобы. Для каждого из видов нарушений установлены свои сроки подачи жалобы.

Проведенный анализ жалоб, которые были определены органами ФАС обоснованными, показал, что наиболее часто права участников торгов ущемляются не столько законодательными недоработками, сколько превышением своих должностных полномочий заказчиками при объявлении и проведении аукционов

При этом рассмотренные выше примеры иллюстрируют, что подача жалобы в антимонопольную службу эффективный способ восстановления нарушенных прав со стороны заказчика.

После проведения анализа жалоб, рассмотренных ФАС, можно прийти к выводу, что защита публичного интереса и восстановление частного права участников государственных закупок лежат в основе правоохранительных функций ФАС по обеспечению конкурентной среды в области государственных закупок. Защита публичных интересов имеет место быть, поскольку одной из главных задач государственных закупок является приобретение наиболее подходящего товара, работ, услуг, по минимальной цене, тем самым обеспечивается минимальное расходование денежных средств из бюджета. Также имеется и антикоррупционная составляющая в процедуре контроля закупочной деятельности органами ФАС, поскольку если бы были устранены риски неправомерных действий со стороны должностных лиц закупочных организаций, то конкурентная среда обеспечивалась бы законами рыночной экономики.

2.3. Анализ выявленных ФАС правонарушений в сфере государственных закупок, связанных с нарушениями ограничения конкуренции

В рамках обеспечения контроля соблюдения антимонопольного законодательства на торгах, ФАС выявляет ряд нарушений. Так в аукционах (0173100012516000396, № 0173100012516000416, № 0373100049216000022, № 0173100012516000515, № 0173100012516000520, № 0173100012516000545) на поставку оборудования для криминалистических исследований государственным органам был выявлен сговор, результатом сговора было поддержание минимального снижения максимальной цены контракта. Реализация соглашения происходила путем совместного участия представителей каждой из групп лиц в аукционах, а также в некоторых случаях путем отказа от участия одной из групп в пользу другой. Также было выявлено участие в аукционах на поставку криминалистического оборудования компании, оказывающей услуги по внутригородской и пригородной перевозке пассажиров, ее участие классифицировали как «мнимое», обеспечивающие видимость конкуренции.

В аукционе № 0173100012516000520 размещенном на сайте единой информационной системы в сфере закупок zakupki.gov.ru на поставку 560-2016АЭ микроскопа стереоскопического (для почерковедческой экспертизы) с начальной (максимальной) ценой контракта 60 064 000,00 рублей.

В соответствии с протоколом рассмотрения заявок участников от 01.12.2016 для участия в аукционе были поданы две заявки: от ООО «ВЕУК» и ООО «Кримсервис». Исследование заявок ООО «ВЕУК» и ООО «Кримсервис», поданных для участия в аукционе, показывает, что в их составе содержатся документы (электронные файлы) <...>. [25]

Заявки, которые были поданы на участие в аукционах, содержали электронные файлы, имеющие одинаковые свойства файлов. Все заявки были созданы под совпадающей учетной записью

Помимо совпадения учетных записей, с использованием которых были созданы файлы, первые части заявок нарушителей содержали идентичные

перечни оборудования, предлагаемого к поставке с совпадающими характеристиками, что в совокупности с иными доказательствами также свидетельствует о наличии между участниками аукциона соглашения, целью которого являлся отказ от конкуренции и поддержание цен на торгах.

Наряду с перечисленными доказательствами, Комиссией ФАС России установлены устойчивые финансовые связи между участниками соглашения. Согласно, данным о движении денежных средств, представленным кредитными организациями в письмах (вх. ФАС России от 14.07.2017 № 107161-ДСП/17, от 18.10.2016 № 152544-ДСП/16, от 17.10.2016 № 151866-ДСП), во время действия антиконкурентного соглашения, ответчики неоднократно в адрес друг друга перечисляли денежные средства в адрес друг друга.[25]

Так ФАС было вынесено решение о признании наличия сговора между всеми участниками 6 рассматриваемых аукционов и вынесено предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства по факту запрещённого соглашения ответчикам не выдавать в связи с завершением его реализации.

Решение ФАС России было обжаловано в арбитражном суде г. Москвы в деле А40-88709/18. Арбитражный суд отменил решение ФАС России № 1-11-63/00-22-17 от 24.01.2018. При этом, для целей квалификации действий хозяйствующих субъектов как совершенных с нарушением пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции установлению подлежат обстоятельства: свидетельствующие об участии этих субъектов на едином товарном рынке, заключение ими соглашения (в письменной или устной форме), отсутствие объективных причин заключения такого соглашения, имело ли место реальное снижение или поддержание цен на торгах или угроза возникновения данных обстоятельств [24].

При этом, вопреки доводам ответчика, антимонопольному органу необходимо установить факт того, что участниками была получена экономическая выгода от заключения соглашения, позволяющего ограничить

конкуренцию в данной сфере. А значит помимо вышеизложенных обстоятельств, необходимо наличие доказательств, что все лица, принимавшие в участие при заключении соглашения, которые были признаны нарушившими пункт 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, получили экономическую выгоду по результатам проведения аукциона. Так же суд обосновал свое решение недоказанностью вины ответчиков в обеспечении поддержания максимальной цены в аукционах, минимальное снижение было обосновано экономической ситуацией на рынке, так как товар является технически сложным.

Решение Арбитражного суда города Москвы было отменено Девятым Арбитражный Апелляционный Судом в постановлении № 09АП-49459/2018.

Суд обосновал постановление тем, что в обязанности ФАС не входит анализ поведения участников с точки зрения экономической выгоды, рентабельности снижения цены и ее адекватности как таковой. [16]

Поведение хозяйствующих субъектов-конкурентов, выразивших желание участвовать в торгах, характеризуется наличием конкурентной борьбы. В силу взаимосвязанных положений статей 2, 50 Гражданского кодекса Российской Федерации целью участия хозяйствующих субъектов в торгах является извлечение прибыли. Консолидация и кооперация, то есть осведомленность о совместных действиях и раздел лотов между несколькими участниками, позволяет извлечь выгоду от антиконкурентного соглашения: взаимная договоренность ведет к незначительному снижению цен, обеспечивая неконкурентные преимущества в виде экономии денежных средств, что невозможно при конкурентной борьбе. На основании указанных обстоятельств коллегия отклоняет довод заявителей об отсутствии в антимонопольном деле надлежащих доказательств, обвинительном характере оспариваемого решения ФАС России и необъективном подходе ФАС России к определению картельных соглашений [16].

Так же суд счел доказанным органами ФАС наличие антиконкурентного соглашения. В удовлетворении заявления о признании

незаконным решения ФАС России от 21.01.2018 по делу № 1-11-63/00-22-17 отказал.

Рассмотренный выше случай не единичный, так ФАС России возбудила дело N 1-11-121/00-22-17. В результате мониторинга аукционов был выявлен ряд аукционов на поставку для нужд медицинских учреждений, во всех аукционах была минимально снижена цена 0,5-2,5%, использование единой структуры IP-адресов при подаче заявок на участие, ценовых предложений и подписания контрактов, в файлах заявок имеются совпадающие свойства, такие как создание и изменение файлов под одной и той же учетной записью, обнаружение в ходе неплановой проверки у одного из участников аукционов наличие документации, нахождение которой у конкурирующих сообществ не возможно. Так же в рамках дела было установлено, что государственное бюджетное учреждения - ГБУЗ "Городская клиническая больница N 67 им. Л.А. Ворохобова" совместно с обществами, принимающими участие в сговоре, реализовывала электронную переписку для организации единой модели поведения, с целью сокращения количества участников, принимающих участие в аукционах. В аукционе в нарушение законодательно установленных требований по направлению запросов о предоставлении ценовой информации не менее пяти разным поставщикам, ГКБ N 67 направило запрос о предоставлении ценовой информации только в адрес ООО "Веста Фарм", заранее договорившись с последним о подготовке ответов на запросы ценовой информации от имени пяти хозяйствующих субъектов.

Представленными в материалы дела доказательствами подтверждается, что ГКБ N 67, ООО "Фарм-Проект" и ООО "Веста Фарм" при проведении аукциона заключено и реализовано соглашение, запрещенное пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Согласно письму АО "Единая электронная торговая площадка", заявки на участие в аукционе подали ООО "Фармкон" (ИНН 5042094377; заявка N 1), ООО "Веста Фарм" (ИНН 7706787520; заявка N 2), ООО "Фарм-Проект"

(ИНН 7718984970; заявка N 4) и ООО "Фармамир" (ИНН 7725841412; заявка N 5). 26.02.2016, то есть за три дня до опубликования протокола рассмотрения первых частей заявок на участие в ОАЭФ N 0373200011416000002, с электронной почты должностного лица Заявителя в адрес сотрудника ООО "Веста Фарм" направлено сообщение с приложением документа, выполненного в текстовом редакторе Microsoft Word, в котором содержалось обоснование причин отклонения заявок на участие в аукционе N 1, 5. Согласно опубликованному 29.02.2016 протоколу рассмотрения первых частей заявок, ГKB N 67 в лице аукционной комиссии приняла решение об отказе в допуске к участию заявок N 1, 5. Обоснование отклонения, приведенное в вышеуказанном письме, дословно включено в протокол рассмотрения первых частей заявок на участие в ОАЭФ N 0373200011416000002 [17]. ФАС вынесла решение о нарушении признать общества и заказчиков нарушившими пункт 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выдала заказчикам обязательные для исполнения предписания о недопущении действий, ограничивающих конкуренцию. Оспаривание решения ФАС не принесло результатов, так как Арбитражный суд города Москва и Арбитражный Апелляционный суд оставили решение без изменений.

Нарушение свободы конкуренции наиболее распространено на стадии составления и размещения заказа, которое выражается в ограничении возможностей потенциальных поставщиков к участию в торгах, это возможно благодаря полномочиям хозяйствующих субъектов. Несмотря на то, что в 44-ФЗ установлен перечень оснований, по которым может быть отклонена заявка, несмотря на это данный перечень не исключает все возможности для неправомерных действий со стороны заказчика.

Для восстановления своих нарушенных прав участники аукционов вправе подать жалобу в ФАС. Если изучить статистику поданных и рассмотренных жалоб, опубликованных на сайте zakupki.gov.ru, то доля удовлетворенных или частично удовлетворенных жалоб за 2018 год доходит

до 44%. При рассмотрении данных за 2017 год, можно наблюдать уменьшение количества поданных жалоб на 9%, что свидетельствует о снижении количества нарушений. Процент жалоб признанных обоснованными также находился так же на высоком уровне около 45%. Рассмотрим примеры жалоб, подаваемых участниками закупок и решение принятые органами ФАС по этим жалобам.

Так в жалобе № ООО «МАКСфарм» на действия аукционной комиссии при проведении аукциона № на поставку лекарственных препаратов (Альфакальцидол). По документации к аукциону (Приложение № 1 к Информационной карте) Заказчику требуется лекарственный препарат МНН – Альфакальцидол, лекарственная форма капсулы - 0,25 мкг; ед. изм. - шт.; количество товара - 93 300

Кроме того, в данном Техническом задании также определено, что допускаются эквивалентные лекарственные формы (под эквивалентными лекарственными формами понимаются разные лекарственные формы, имеющие одинаковые способ введения и способ применения, обладающие сопоставимыми фармакокинетическими характеристиками и фармакологическим действием и обеспечивающие также достижение необходимого клинического эффекта):

В соответствии с Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», определяется эквивалентность лекарственной формы (под эквивалентными лекарственными формами понимаются разные лекарственные формы, имеющие одинаковые способ введения и способ применения, обладающие сопоставимыми фармакокинетическими характеристиками и фармакологическим действием и обеспечивающие также достижение необходимого клинического эффекта).

Изучив заявку поданную ООО «МАКСфарм» и техническое задание к аукциону, комиссия приходит к выводу, что требуемый Заказчиком лекарственный препарат МНН Альфакальцидол лекарственной формы - капсулы и предложенный Заявителем лекарственный препарат МНН

Альфакальцидол с торговым наименованием Оксидевит лекарственной формы - капли являются эквивалентными лекарственными формами, имеющие один терапевтический эффект и отсутствие клинически значимых различий (фармакокинетики) (согласно сравнительным инструкциям, размещенным на государственном реестре лекарственных средств).[26]

Анализ жалоб позволяет определить, что случаи ограничения конкуренции путем отклонения заявок на участие не единичны, так в аукционе №0318100058619000030, была подана жалоба №201900148710000547 от 18.02.2019. Заказчик в техническом задании указал, что ему требуется; управление через клавиатуру или сенсорный дисплей, очистка базы хранения автоматическая «по наполнению» или ручная», ООО «Принципиальные решения» подали заявку в которой подали заявку в которой на данные технические требования указал только лишь соответствует, не уточняя какой именно вид очистки базы хранения и как осуществляется управление, заявка была признана не соответствующей требованиям значений в технической документации об электронном аукционе. После рассмотрения жалобы ФАС по Краснодарскому краю вынесло решение по делу № 247/2019-КС, признала жалобу обоснованной и неправомерным отклонение заявки соответствующей техническим требованиям, постановил отменить протокол проведения аукциона, назначить время проведения аукциона и уведомить всех участников об отмене протокола.

Таким образом, неправомерное признание заявки на участие, не соответствующей техническим требованиям, нарушает свободу конкуренции на рынке государственных закупок.

Возможен и другой формат ограничения конкуренции, случаи, когда заказчик относит к потребительским свойствам товара, свойства, которые не относятся к качеству, количеству и комплектности, либо требуются избыточные технические характеристики товара, которые не носят объективный характер.

Так ООО «Ремточстрой инжиниринг» направила жалобу №201800118849001626 от 16.08.2018 на проведение аукциона №0142200001318009918 «Строительство объекта капитального строительства муниципальной собственности: "Детский сад на 250 мест в пгт. Смышляевка м.р.Волжский"». В описании объекта закупки включались требования ограничивающие количество участников закупки, так требовалась пена монтажная огнестойкостью до 380 минут; эмаль, внешний вид которой должен быть однородный без морщин, оспин, потеков, посторонних включений; замазка защитная, которая должна выдержать склонность к сползанию при 100⁰С; эмаль темно-серого цвета, которая должна образовывать однородную гладкую пену без кратеров, подтеков, морщин и посторонних включений. Требования определенные в описании закупки, определяют только при помощи проведения испытаний, что противоречит письму ФАС России от 01.07.2016 №ИА/44536/16 «Об установлении заказчиком требований к составу, инструкции по заполнению заявки на участие в закупке», так в письме прописано, что «Закон о контрактной системе не обязывает участника закупки иметь в наличии товар в момент подачи заявки, в связи с чем требования заказчика подробно описать в заявке (путем предоставления показателей и (или) их значений, как в виде: одного значения, диапазона значений, так и сохранения неизменного значения) химический состав и (или) компоненты товара и (или) показатели технологии производства, испытания товара и (или) показатели, значения которых становятся известными при испытании определенной партии товара после его производства, имеют признаки ограничения доступа к участию в закупке.»[12]

Таким образом участнику закупки необходимо либо приобрести все требуемые материалы и провести в отношении них испытаний для определения конкретных значений до подачи заявок, либо нести риски того, что при исполнении контракта будут применяться материалы с показателями, отличными от указанных в контракте, что будет являться основанием для

привлечения его к гражданско-правовой ответственности. Комиссия Самарского УФАС России приходит к выводу о наличии в действиях заказчика признаков административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. ФАС была признана жалоба ООО «Ремточстрой Инжиниринг» обоснованной, но нарушение признано не влияющим на результаты проведения торгов, поэтому принято решение не выдавать предписание об устранении допущенных нарушений.

Еще одним нередко встречающимся нарушением антимонопольного законодательства относительно государственных закупок является укрупнение лота. Так в деле 1-17-18/00-04-17 ФАС России, было установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства со стороны организатора торгов АО «Российский аукционный дом», основанием в соответствии со ст. 39 ч.2 п.2 135-ФЗ послужило заявление с жалобой со стороны ООО «ИНЧЕРМЕТ».

Торги осуществлялись посредством проведения аукциона в электронной форме, открытого по составу участников и открытого по форме подачи предложений по цене, в соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Гражданского кодекса Российской Федерации, Положения об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.2012 № 860 и постановления Правительства Российской Федерации от 15.10.1999 № 1165 «О реализации высвобождаемого военного имущества» и условиями Договора на организацию продажи и выполнение функций продавца высвобождаемого движимого военного имущества Вооруженных Сил Российской Федерации с 2015 года по 2020 год от 19.11.2015 № РАД-807а/2015 (далее — Договор). В ходе рассмотрения дела было обнаружено, что в адрес АО «Российский аукционный дом» было направлено письмо

Департамента имущественных отношений Министерства обороны Российской Федерации. Согласно которому уполномоченным органом было указано на необходимость проведения торгов по реализации высвобождаемого движимого военного имущества в возможно короткие сроки с максимальным укрупнением лотов по номенклатуре и количеству (ликвидного и неликвидного) имущества. Во исполнение указаний уполномоченного органа организатором торгов был подготовлен проект информационного сообщения о продаже высвобождаемого движимого военного имущества в составе укрупненного лота, который был направлен на согласование в Министерство обороны Российской Федерации письмом от 26.08.2016. Данное информационное сообщение было согласовано уполномоченным органом — Министерством обороны Российской Федерации письмом от 29.08.2016, таким образом был подтвержден факт согласования условий укрупнения лотов.

В документации, размещенной к данному аукциону в 3.4, было прописано, что покупатель обязан принять и самостоятельно вывезти своими силами и за свой счет имущество в полном объеме в течение 10 дней со дня выдачи ему распорядительных документов. Поскольку имущество располагается в 59 субъектах Российской Федерации, исполнение данных требований ограничивает возможность исполнения данного контракта со стороны участника закупки. Комиссия пришла к выводу, что было установлено в проекте договора купли-продажи высвобождаемого движимого военного имущества, размещенного в составе документации об аукционе, заведомо неисполнимых условий, что могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции ввиду отказа неопределенного круга добросовестных хозяйствующих субъектов от участия в аукционе, в том числе по причине невозможности принятия и вывоза имущества, расположенного в значительной территориальной удаленности. При формировании одного из лотов данной закупки его начальная максимальная цена стоимость составила 792 162 370,00 рублей. 6

статьи 18 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» Для участия в аукционе претендент вносит задаток в размере 20 процентов начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже государственного или муниципального имущества. Документом, подтверждающим поступление задатка на счет, указанный в информационном сообщении, является выписка с этого счета [41]. Таким образом задаток должен был составить 158 432 474,00рублей.Для участия в данной закупке были допущены только две заявки от ООО «ДельтаМет» и ООО «ЦСМ», при этом ценовое предложение было подано только ООО «ДельтаМет», в связи с чем цена аукциона снижена не была. Следовательно, конкурентная борьба на торгах фактически отсутствовала – ценовое предложение было единственным и соответствовало минимальной цене продажи высвобождаемого движимого военного имущества. Исходя из выше указанных обстоятельств Комиссия пришла к выводу что формирование аукционов таким образом привело к ограничению, устранению конкуренции ввиду отказа хозяйствующих субъектов от участия в аукционе, в том числе по причине недостаточности финансовых ресурсов В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, пунктом 10.9. и 11.3. Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, Федеральная антимонопольная служба провела анализ состояния конкуренции на рынке реализации лома черных и цветных металлов, масел и аккумуляторных батарей.

На основании проведенного анализа, а также из информации, представленной Министерством промышленности и торговли Российской Федерации письмом от 19.05.2017 № 32105/17, следует, что общее количество действующих лицензий на осуществление деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных и цветных металлов на территории Российской Федерации на составило 8156 лицензий, что позволяет сделать вывод о том, что рынок реализации лома черных и

цветных металлов является конкурентным. С учетом изложенного Комиссия пришла к выводу, что в действиях Министерства обороны Российской Федерации содержатся признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в укрупнении лота № 2 при реализации высвобождаемого движимого военного имущества, принадлежащего Российской Федерации.

В УФАС по Нижегородской области была направлена жалоба в связи с ограничением конкуренции в связи с проведением электронного аукциона на право заключить контракт на поставку в 2019 году технических средств реабилитации — специальных устройств для чтения «говорящих книг» на флэш-картах», номер извещения 0232000000119000013. Так, согласно описанию объекта закупки, среди прочего, установлено, что «Специальное устройство для чтения «говорящих книг» на флэш-картах предназначен для воспроизведения «говорящих книг», записанных в специальном криптозащищенном формате, принятом ВОС и Российской государственной библиотекой для слепых в качестве общероссийского стандарта для обеспечения фондов специальных библиотек и школ для слепых, «говорящих книг» международного формата DAISY, аудио файлов и электронных текстов».

Комиссией Нижегородского УФАС России установлено, что перечнем форматов, предназначенных исключительно для использования слепыми и слабовидящими (рельефно-точечным шрифтом и другими специальными способами), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.01.2016 № 32 (далее — Перечень), предусмотрен следующий формат: ««говорящие» книги, записанные в цифровом криптозащищенном аудио формате для прослушивания на тифлофлэшплеере: электронные аудиокниги, файлы которых созданы с помощью специального программного обеспечения и оснащены криптозащитой, которая осуществляется с применением 3-проходного поточного блочного шифрования MP3 по алгоритму XXTEA с длиной ключа

128 бит».[23]Иных требований, относительно предмета рассматриваемой закупки, к перечню форматов, предназначенных исключительно для использования слепыми и слабовидящими законодательство о контрактной системе в сфере закупок, не содержит. Учитывая изложенное, Комиссия Нижегородского УФАС России отмечает, что требование документации о воспроизведении «говорящих книг» именно в специальном криптозащитном формате, принятом ВОС и Российской государственной библиотекой для слепых в качестве общероссийского стандарта, противоречит требованиям законодательства о контрактной системе.

Таким образом, разработав документацию об электронном аукционе подобным образом, заказчик нарушил часть 1 статьи 33 Закона о контрактной системе.

Частным нарушением, выявляемым с помощью жалоб, поданных в ФАС, является установление избыточных требований к объекту закупки. В жалобе № 201900148710000799 участник аукциона обращает внимание контролирующей организации на избыточные требования к объекту, которые могут быть проверены только на практике. Так в аукционной документации указана Асфальтобетонная смесь и плотный асфальтобетон из горячей щебеночной мелкозернистой смеси: тип Б II марки и п.2) Асфальтобетонная смесь дорожная горячая для пористогоасфальтобетона щебеночная: марки II установлены требования к «содержание зерен слабых пород» к щебню из которого будет изготавливается асфальтобетонная смесь, «содержание глинистых частиц в песке из отсевов дробления горных пород, определяемого методом набухания», «пористость минерального порошка», «набухание образцов из смеси порошка с битумом», «глубина проникания иглы 0,1мм при 25°С» и т.д.[5]

Исходя из главы 6 ГОСТ 9128-2013 вышеуказанные требования Заказчика определяется путем снятия проб и проведения испытаний.

Таким образом, вышеуказанные показатели не подлежат конкретизации и в зависимости от партий поставки товара могут быть различными.

А также предъявляются требования, которые вводят в заблуждение участников закупки В п.1) абзаца 1 Заказчиком указано:

- непрерывный зерновой состав минеральной части асфальтобетонной смеси (в процентах по массе), размер зерен, мм, не более 20 - 90-100, не более 15 - 80-100, не более 10 - 70-100, не более 5 - 50-60, не более 2,5 - 38-48, не более 1,25 - 28-37, не более 0,63 - 20-28, не более 0,315 - 14-22, не более 0,16-10-16, не более 0,071 - 6-12. Асфальтобетонная смесь должна выдерживать испытание на сцепление битумов с поверхностью минеральной части. Смесь должна быть однородная. Асфальтобетонная смесь должна соответствовать ГОСТ 9128-2013.[5]

Согласно ГОСТ 9128-2013 данный зерновой состав отсутствует. Тем самым заказчик нарушает ст.33 44-ФЗ в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами "или эквивалент" либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование.[37]

Тем самым ФАС признало жалобу обоснованной и выдало предписание об устранении нарушений Закона о контрактной системе администрации Туапсинского городского поселения Туапсинского района.

Также встречаются случаи не только предъявления завышенных требований к закупаемому товару, услугам, работы, но и случаи, когда заказчик предъявляет завышенные требования к участникам торгов. выводам.

Заказчиком – ГБУЗ «СПБ №5» на официальном сайте Единой информационной системы размещены извещение и документация электронного аукциона № 0318200064019000057 «Лабораторные исследования пациентам (сифилис)». Начальная (максимальная) цена контракта 87 000,00 рублей.

В соответствии с п.1) ч.1 ст.31 Закона о контрактной системе при осуществлении закупки заказчик устанавливает следующие единые требования к участникам закупки: соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

Согласно ч.6 ст.31 Закона о контрактной системе заказчики не вправе устанавливать требования к участникам закупок в нарушение требований настоящего Федерального закона.

В нарушение ч.5 ст.31, п.6) ч.5 ст.63 Закона о контрактной системе в поз.20 Информационной карты, в извещении об осуществлении закупки не указано требование о наличии лицензии, предусмотренной в Описании объекта закупки: на право осуществления амбулаторно-поликлинической медицинской помощи, в том числе: на право осуществления специализированной медицинской помощи по инфекционным болезням, на право осуществления стационарной медицинской помощи, в том числе: на право осуществления специализированной медицинской помощи по бактериологии, инфекционным болезням.

В соответствии с п.1 ч.1 ст.33 Закона о контрактной системе Заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами: в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами "или эквивалент" либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование[37].

В разделе 2 Описание объекта закупки заказчиком установлены требования к услугам по исследованиям на возбудителей сифилиса.

Заявитель указывает, что в соответствии с СП 1.3.2322-08 и СанПин 2.1.3.2630-10 не предполагают работу по выделению и накоплению возбудителя в лабораторных условиях, а устанавливает наличие либо отсутствие возбудителя сифилиса. Лицензия на осуществление деятельности по бактериологии разрешает работы по выделению, накоплению бактерий, определению их свойств. При этом, объектом закупки является выполнение услуг по проведению исследований на выявление наличия возбудителей сифилиса. Таким образом, заказчиком требуется наличие лицензии на право осуществления специализированной медицинской помощи по

бактериологии не обоснованно. Допущенные нарушения содержат признаки административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ

В результате анализа выявленных ФАС правонарушений в сфере государственных закупок, связанных с нарушениями ограничения конкуренции, были рассмотрены наиболее распространенные области нарушения конкуренции. Одним из частых нарушений является неправомерное отклонение заявки участника без факта несоответствия товара или услуги, заданных требованиям к объекту закупки. Также предъявление завышенных неправомерных требований к объекту закупки ограничивает конкуренцию. Сговор поставщиков при определении участника аукциона между собой, тем самым ограничивая количество участников, а как результат сохраняется высокой начальная максимальная цена контракта. При ограничении конкуренции либо со стороны заказчика, либо со стороны поставщиков ущерб наносится государственному бюджету. В связи с этим регулирование правоотношений в сфере государственных закупок органами ФАС позволяет сохранять конкурентную среду и обеспечивать функционирование системы закупок.

Заключение

В результате рассмотрения поставленных перед нами задач в исследуемом направлении и изучения материала касательно существующей системы государственных закупок в Российской Федерации и международный опыт, были выявлены основные недоработки существующей системы, и как результат работы, были сформулированы пути решения существующих проблем при регулировании конкуренции в государственных закупках органами ФАС. Регулирование конкуренции в области государственных закупок является необходимым условием для создания конкурентной среды в сфере государственных закупок. Необходимостью применения мер по обеспечению правовой системы является создание среды, позволяющей выстроить систему, по принципу оптимизации трудозатрат и затрат ресурсов при закупке товара и услуг соответствующего качества.

В данной работе был проведен анализ существующей законодательной базы, регулирующей правовые отношения в сфере государственных закупок, принципы, на которых основывается обеспечение процесса государственных закупок, а также специальные нормативные акты. В процессе анализа было проведено исследование существующих моделей построения системы государственных закупок в международной практике.

В результате рассмотрения существующей системы государственных закупок в России, можно прийти к следующим выводам, что в настоящее время, существующая законодательная база обеспечивает осуществление государственных закупок на конкурентной основе, основными факторами ограничивающим конкуренцию являются неправомерные действия со стороны заказчиков и предварительный сговор поставщиков при участии в закупочных процедурах. Для решения проблемы ограничения конкуренции со стороны заказчиков предлагаю использовать опыт организации закупок в Республике Корея. Полная автоматизация подачи заявок, стандартизация шаблонов заявок, возможность отклонения от участия в аукционе только

автоматизированной системой при наличии совокупных критериев. Также произведение оплаты через электронную систему, интегрированную в систему государственных закупок, что тем самым позволит избежать манипуляций с оплатой, которые в свою очередь ограничивают конкуренцию. Применению новейших информационных технологий для идентификации участников, также позволит повысить прозрачность и открытость проведения торгов. Стоит отметить, что законодательное ограничение конкуренции, такое как стимулирование малого предпринимательства для участия в закупочных процедурах, а также приоритетность закупки товаров и услуг отечественных производителей. Данная система применяется не только на территории Российской Федерации, но и на территории Китайской Народной Республики, тем самым обеспечивая развитие внутренней экономики страны и стимулируя сохранение государственных бюджетных средств внутри страны. Проблему превышения своих полномочий со стороны заказчиков, тем самым ограничивая конкуренцию, можно решить по средству внедрения новых информационных технологий, и обеспечивая прозрачность их функционирования.

Проблема картельного сговора участников торгов имеет более функционально сложное решение. Картельный сговор действующей законодательной базой рассмотрен достаточно скрупулезно, но остается нерешенным вопрос привлечения к ответственности. Для улучшения работы по выявлению сговоров между участниками закупок при формировании неконкурентной среды, ФАС необходимо расширить полномочия. Существует два пути решения данной проблемы: наделение ФАС статусом субъекта оперативно-розыскной деятельности, либо расширение взаимодействия ФАС с правоохранительными органами.

На сегодняшний день существуют преференции для субъектов малого и среднего предпринимательства для участия в государственных закупках. Для обеспечения конкурентных торгов среди малого и среднего

предпринимательства, необходимо чтобы в закупке была представлена одна номенклатура товара или услуги, что тем самым понизит начальную максимальную цену контракта и исключит возможность со стороны заказчика ограничить конкуренцию путем включения в контракт отдельных видов товаров и работ, исполнение которых заведомо невозможно. Также уменьшение размеров контрактов понизит интерес к данным торгам со стороны аффилированных компаний крупных игроков на рынке.

Данное исследование позволило определить существующую ситуацию в сфере обеспечения конкурентной среды в сфере государственных закупок и выявить положения, которые требуют правового регулирования.

Список используемых источников

1. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: сущность и основные институты административного права / А.П. Алехин, А. А.М. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. - Учебник. - М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. - 608 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М. : Эксмо, 2010. - 607 с.
3. Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Л.В. Горбунова: Дис. канд. юрид. наук. Самара, 2003. –198 с.
4. ГОСТ Р 51303-2013 «Торговля. Термины и определения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 августа 2013 г. № 582-ст). Национальный стандарт РФ// Стандартиформ. 2014.
5. Извещение о проведении электронного аукциона от 05.04.2019// Единая информационная система. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0118300000419000020>
6. Камынин Н.Д. Влияние картельных сговоров на контрактные отношения, Научный журнал «Бизнес и общество» №2 (14), 2017.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) Статья 8. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398
8. Международный прокьюремент. // ГОСЗАКАЗ: Управление, размещение, обеспечение №22 [октябрь/декабрь] 2010 стр.119-121

9. Михайлов А.В. Специфика и особенности государственных закупок. Известия Московского государственного технического университета МАМИ. – 2014. – № 1. – С. 38.
10. Набиуллин В.Ш., Кузнецова И.В. Международный опыт информационного обеспечения закупок. // Академическое приложение к журналу Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2012. № 7. С. 15-33.
11. Парфирьева Е. Н., Нуруллина А. И. Анализ контрактной системы в сфере государственных закупок за рубежом // Вопросы экономики и управления. — 2018. — №1. — С. 14-17. — URL:<https://moluch.ru/th/5/archive/78/2809>
12. Письмо Федеральной антимонопольной службы от 1 июля 2016 г. № ИА/44536/16 “Об установлении заказчиком требований к составу, инструкции по заполнению заявки на участие в закупке” // СПС Гарант
13. Постановление от 28.08.2018 по делу № А40-255914/2017 Арбитражный суд Московского округа. // Судебные и нормативные акты России
14. Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2016 г. № 925 “О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами// СПС Гарант
15. Постановление Российской Федерации “Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе России” // URL:<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102087991>
16. Постановление № 09АП-49459/2018. Девятого Арбитражного апелляционного суда г. Москвы . URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b4672549-49d6-4a1e-8f9f->

- 1e4ff22207b8/50085079-639b-4738-afca-652aa6408cd6/A40-100706-2018_20181022_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf
17. Постановление № 09АП-47846/2018 Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2018 по делу N А40-100706/18 URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b4672549-49d6-4a1e-8f9f-1e4ff22207b8/50085079-639b-4738-afca-652aa6408cd6/A40-100706-2018_20181022_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf
18. Правовые основы бизнеса в Китае: книга / Шань Вэньхуа (单文华)[и др.] — М.: РКИОО, 2018. — 568 с.
19. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // Российская газета. – 20.03.2013. – № 59.
20. Проданова Н.А., Зацаринная Е.И. Особенности системы государственных закупок в Китае // Экономика, предпринимательство и право. – 2015. – Том 5. – № 3. – С. 151-158.
21. Разъяснение № 3 Президиума Федеральной антимонопольной службы «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах» (утв. протоколом Президиума Федеральной антимонопольной службы от 17 февраля 2016 г. № 3) URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71242856>
22. Распоряжение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме

- (электронный аукцион)» // Собрание законодательства РФ. – 28.03.2016. – № 13. – Ст. 1880.
- 23.Решение ФАС России № 519-ФАС52-КТ-64-09/03-19 (84-НБ) URL: <https://fas.gov.ru/documents/614288>
- 24.Решение от 30 июля 2018 г. по делу № А40-88709/2018 Арбитражный суд г. Москвы. // Судебные и нормативные акты России
- 25.Решение по делу № 1-11-63/00-22-1 ФАС России от «24» января 2018 года// URL: <https://fas.gov.ru/documents/606925>
- 26.Решение по делу №7/19-ГЗ/Ж о нарушении законодательства Российской Федерации о контрактной системе. Смоленское УФАС России// База решений и правовых актов ФАС. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/smolenskoe-ufas-rossii/7-19-gz-zh/?query=№7/19-ГЗ/Ж>
- 27.Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г., протокол № 31К (668). Текст официально опубликован не был URL: <http://base.garant.ru/12178578/> (Дата обращения 02.04.2017).
- 28.Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 “Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции. // СПС Гарант
- 29.Федеральный закон "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18.07.2011 N 223-ФЗ. Статья 1.Цели регулирования настоящего Федерального закона и отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом.// СПС Гарант
- 30.Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.01.2019). Статья 3.Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе.// СПС Гарант

- 31.Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.01.2019). Статья 6. Принципы контрактной системы в сфере закупок// СПС Гарант
- 32.Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.01.2019). Статья 8. Принцип обеспечения конкуренции.// СПС Гарант
- 33.Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.01.2019). Статья 12. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.// СПС Гарант
- 34.Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.01.2019). Статья 24. Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).// СПС Гарант
- 35.Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция). Статья 30.// СПС Гарант
- 36.Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.01.2019) Статья 99. Контроль в сфере закупок.// СПС Гарант

- 37.Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 01.05.2019) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019).Статья 33. Правилаописанияобъектазакупки.// СПС Гарант
- 38.Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О защите конкуренции" (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) Статья 17. Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений// СПС Гарант
- 39.Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О защите конкуренции" (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) Статья 11.1. Запрет на согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию // СПС Гарант
- 40.Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О защите конкуренции" (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) Статья 8. Согласованные действия хозяйствующих субъектов // СПС Гарант
- 41.Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ (ред. от 06.03.2019) "О приватизации государственного и муниципального имущества" // СПС Гарант
- 42.AN ANTITRUST PRIMER FOR FEDERAL LAW ENFORCEMENT PERSONNEL. URL:
<http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/209114.htm> Проверено:
15.05.2013
- 43.FAR, т.н. the "Part 15 Rewrite" of the FAR // FAC 97-02 (Sept. 30, 1997).
- 44.Kate M. Manuel, L. Elaine Halchin, Erika K. Lunder, Michelle D. Christensen The Federal Acquisition Regulation (FAR): Answers to Frequently Asked Questions. Congressional Research Service. February 3. 2015.
45. Richard O Duvall, Terry L Elling and Timothy J Taylor, Holland & Knight LLP. Public procurement in the United States.T HOMSON REUTERS. NO

CLAIM TO ORIGINAL U.S. GOVERNMENT WORKS. URL:
[https://content.next.westlaw.com/Document/I2ef1290d1ed511e38578f7ccc38dcbee/View/FullText.html?originationContext=document&transitionType=DocumentItem&contextData=\(sc.DocLink\)&firstPage=true&bhcp=1](https://content.next.westlaw.com/Document/I2ef1290d1ed511e38578f7ccc38dcbee/View/FullText.html?originationContext=document&transitionType=DocumentItem&contextData=(sc.DocLink)&firstPage=true&bhcp=1)

46. The Tendering and Bidding Law of the People's Republic Of China. URL:
<http://www.chinabidding.org/law/860522>