**ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**



**ДОКЛАД**

**о состоянии конкуренции**

**в Российской Федерации**

**за 2017 год**

**МОСКВА**

**2018**

**ВВЕДЕНИЕ**

В последние годы российская экономика столкнулась с глобальными экономическими вызовами.

Структурные сдвиги в экономике происходят все стремительнее и их существование влияет на все процессы, в том числе политические и социальные.

Происходящие изменения настолько значительны, что могут быть охарактеризованы, как крупнейший за всю историю технологический переход, когда богатство природных ресурсов и дешевизна труда перестают быть основными факторами роста.

Цифровые преобразования на современном этапе - один из главных факторов мирового экономического роста.

Развитие цифровых технологий и усиление роли инноваций приводят к изменению экономической картины мира, стирают географические границы товарных рынков, разрушают устоявшиеся экономические связи и создают совершенно новые рынки (информационно-технологические) и совершенно новые структурные связи, отличающиеся глобальным многосторонним характером, оказывающие влияние на смежные отрасли и сферы хозяйствования.

Быстрые изменения, происходящие в сфере цифровых технологий, представляют собой вызов и угрозу для задействованных в процессе участников. На рынках появляются новые, ранее не существовавшие продукты, применение которых потребителями до этого не представлялось возможным и потому их обращение до недавнего времени не подлежало контролю со стороны государства.

В этих условиях конкуренция является основным фактором, способным обеспечить экономический рост.

Именно поэтому на современном этапе экономического развития вопросы состояния конкуренции приобретают все большее, если не ключевое значение.

Высокий уровень развития конкуренции во всех отраслях способен обеспечить стабильный рост и развитие многоукладной экономики, развитие технологий, снижение издержек в масштабе национальной экономики, снижение социальной напряженности в обществе, обеспечение национальной безопасности, повышение благосостояния потребителей и повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов.

Глобальные экономические вызовы современной экономики ставят новые цели и задачи по совершенствованию правовых и организационных мер обеспечения, защиты и развития конкуренции.

При этом решение таких задач может быть обеспечено только при условии преодоления негативных факторов экономики, объективно сдерживающих развитие конкуренции и экономический рост: высокая доля государственного участия в экономике, недостаточность сегмента малого и среднего предпринимательства, существенная доля нарушений условий конкуренции со стороны органов власти, картелизация российской экономики, системные проблемы в сфере государственного заказа и закупок государственных компаний и естественных монополий, системные проблемы обеспечения равного доступа к государственным ресурсам.

В своем выступлении на заседании Государственного совета по вопросу приоритетных направлений деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в стране, состоявшегося 5 апреля 2018 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «фундаментальная значимость конкуренции определена Конституцией России. И это направление одно из магистральных для достижения целей, о которых было сказано в Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Справедливая и честная конкуренция – это базовое условие для экономического и технологического развития, залог обновления страны, её динамичного движения вперёд во всех сферах жизни».

Направления структурных реформ, а также цели, задачи и принципы деятельности для решения поставленных задач определены в Указе Президента Российской Федерации от 21.12.2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

Указом установлено, что активное содействие развитию конкуренции в Российской Федерации является приоритетным направлением деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Для возможности противостоять глобальным экономическим вызовам необходим комплекс масштабных мероприятий по содействию развитию конкуренции, а также консолидация усилий по выполнению поставленных задач как органов власти всех ветвей и уровней, так и всех институтов гражданского общества.

В целях реализации государственной политики, направленной на развитие конкуренции, органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане должны быть обеспечены систематизированной аналитической информацией о состоянии конкуренции в Российской Федерации. Официальным документом, отражающим такую информацию является Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации (далее – Доклад).

Федеральная антимонопольная служба представляет Доклад, подготовленный в соответствии с пунктом 10 частью 2 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Доклад служит основой для реализации органами государственной власти и местного самоуправления приоритетных направлений деятельности по обеспечению и развитию конкуренции, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 года № 618.

Разработка настоящего Доклада была осуществлена Федеральной антимонопольной службой в соответствии с Правилами, утвержденными Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым (поручение № ИШ-П13-3004 от 30.04.2013) с участием Министерства экономического развития Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив» и общественных объединений предпринимателей (в том числе Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей).

В Докладе приведены основные итоги проводимой в стране конкурентной политики, проанализированы наиболее значимые изменения законодательства, представлены результаты исследований состояния конкуренции в некоторых секторах экономики, рассмотрены основные проблемы их функционирования.

Доклад включает раскрытие информации о состоянии конкуренции в отраслях экономики и на отдельных товарных рынках, развитие которых является наиболее значимым на современном этапе.

В Доклад включены данные ведомственной статистики, характеризующие правоприменительную практику антимонопольных органов, материалы, предоставленные Минэкономразвития России, федеральными органами исполнительной власти и рядом общественных организаций предпринимателей.

**1.                ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1.1.         Состояние конкуренции в Российской Федерации:**

**1.1.1. Глобальные экономические вызовы в экономике России**

На современном этапе развития мировая экономика столкнулась с новыми вызовами, связанными со структурными изменениями экономических процессов в целом, а также с новым этапом технологического развития.

Структурные сдвиги в экономике происходят все стремительнее и существенно влияют на все процессы, в том числе политические и социальные.

По оценкам экспертов в конце 2000-х–начале 2010-х годов в большинстве развитых стран потенциал дальнейшего роста производительности в условиях существующего экономического и технологического уклада оказался близок к исчерпанию[1].

Темпы роста производительности в развитых странах начали существенно снижаться еще в 1970-е годы. С 2011 года значения данного показателя колеблются в границах, не превышающих 1% в год (это в два и более раз меньше по сравнению с периодами 1990–2000, 2000–2007 и 2007–2013 годов).

К пределам производительности и эффективности традиционные технологии стали приближаться также и в неиндустриальных секторах экономики: сельском хозяйстве, транспорте, энергетике, здравоохранении, образовании и социальной сфере в целом.

В 2015 году была опубликована статья Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева «Новая реальность: Россия и глобальные вызовы», в которой были сформулированы основные проблемы и тренды экономического развития на глобальном уровне.

Среди технологических инновационных трендов, в частности, выделены:

— усиление технологической непредсказуемости, что резко сокращает возможности централизованного технологического (научно-технического) прогнозирования;

— стирание границы между physical and digital, то есть распространение цифровых технологий на все сферы материального мира;

— новая индустриализация, то есть появление промышленных технологий и секторов, для которых издержки на труд (дороговизна труда) оказываются менее значимыми, чем доступность качественных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и близость потребителя, что способствует индивидуализации выпускаемой продукции;

— инновационный технологический трансферт все более осуществляется от гражданских отраслей к военным, в то время как прежде процесс шел в обратном направлении (инновации сначала появлялись в военно-промышленном комплексе).

Анализ экономических процессов в 2017 году свидетельствует о том, что указанные тенденции приобрели еще более четкое проявление.

В экономических исследованиях для оценки текущих и перспективных проблем глобального развития все чаще стал использоваться термин new normal, что можно перевести как «новая нормальность» или как «новая реальность»[2].

Развитие цифровых технологий и усиление роли инноваций во всех отраслях и сферах экономики приводит к изменению структуры традиционных рынков, изменению структурных связей и изменению факторов, определяющих условия обращения товаров на товарных рынках, что в свою очередь существенных образом отражается на проявлении рыночной власти на таких рынках, требует новых подходов к обеспечению рационального хозяйствования со стороны государства и обеспечению равных конкурентных условий экономической деятельности.

Тенденцией последних лет стало появление новых (инновационных) секторов производства, а также существенное изменение географии распространения товаров и технологий.

Существенное и растущее ускорение возникновения и изменения экономических связей приводит к тому, что занимавшие ранее долгое время процессы изменения состояния рынков, в настоящее время способны происходить в краткосрочной перспективе.

Происходящие процессы можно охарактеризовать как «взрывное развитие и распространение новых технологий».

Происходящие изменения настолько значительны, что могут быть охарактеризованы, как крупнейший за всю историю технологический переход, когда богатство природных ресурсов и дешевизна труда перестают быть основными факторами роста.

Эти глобальные изменения приобрели общее название - «новая промышленная революция» или «технологическая революция», в основе которой лежит переход от массового производства стандартизированной продукции к гибкому высокопроизводительному производству, выпускающему индивидуализированную продукцию.

При этом «сквозными» технологическими процессами для всех видов производств становятся автоматизация и роботизация, а также интеллектуализация производственных процессов. Именно эти технологии должны обеспечить принципиально иное качество роста.

Цифровые преобразования – один из главных факторов мирового экономического роста.

По оценкам Глобального института McKinsey в Китае за счет интернет-технологий может произойти увеличения ВВП до 22% к 2025 году. В США ожидаемый прирост стоимости, создаваемый цифровыми технологиями, впечатляет не меньше – здесь он к 2025 году может составить 1,6–2,2 трлн долл. США. [3]

Цифровизация меняет облик и структуру экономики стран и целых регионов.

Исчезают одни профессии, возникают другие. Увеличивается покупательная способность населения, товары и услуги становятся доступнее.

Переход к цифровой экономике означает повышение наблюдаемости, скорости, точности, гибкости, а за счет этого — и управляемости всех производственно-технологических процессов, достижение ими высоких уровней сложности. Это порождает значимые макро- и микроэкономические эффекты, в том числе позволяет сократить затраты времени на проектирование и производство, дает существенный прирост производительности, увеличение количества новых продуктов и технологических комплексов.

Совершенно новое понимание экономических процессов и структуры рынка можно связать с появлением и существенным ростом влияния цифровых платформ.

Такие платформы способны объединять системой связей значительное число производителей, продавцов товаров и покупателей на значительном числе товарных рынков посредством соединения мобильных устройств и агрегаторов информации (баз данных).

Объединенные платформами рынки становятся многосторонними: доступ покупателя к собранным продуктам различных поставщиков осуществляется через технологического посредника — держателя цифровой платформы. Это ведет к росту многообразия форм кооперации участников рынка.

Цифровые платформы близки к доминированию в сфере торговли и услуг, а в настоящий момент распространяются и в промышленности.

Цифровая экономика ломает привычные модели отраслевых рынков. Она повышает конкурентоспособность их участников. Тем самым цифровизация определяет перспективы роста компаний, отраслей и национальных экономик в целом. Появление цифровых игроков уже изменило облик целых отраслей – туристической, телекоммуникационной, полиграфической, пассажирских перевозок, в частности услуг такси.

Вместе с тем, по оценкам некоторых экспертов сегодняшняя первая волна – это всего лишь волна «лёгкой цифровой экономики»: IT, связь, финансовый сектор; но в 20‑е годы она приведет к необходимости перестроить образование, здравоохранение и промышленность. Следующая волна цифровой экономики по таким оценкам – это «новая биология, новая этика, новая натурфилософия, то, чему мы ещё даже названия не придумали».[4]

По отдельным прогнозам, пик новой промышленной революции (масштабирование «прорывных» технологий и смена архитектуры рынков) придется на 2020–2030-е годы. Многочисленные исследования показывают, что передовые технологии будут очень быстро разворачиваться и оказывать системное повсеместное влияние.

Вызовом, с которым столкнулись конкурентные ведомства в условиях всемирной цифровизации – это использование участниками рынка новейших технологий, в том числе алгоритмов ценообразования, программного обеспечения, основ машинного обучения, которые меняют конкурентную среду.

Все большее число компаний используют компьютерные алгоритмы для улучшения своих моделей ценообразования и прогнозирования тенденций рынка. В то же время, широкое использование алгоритмов может иметь возможные негативные последствия для конкуренции, позволяя компаниям поддерживать сговор без какого-либо формального соглашения или взаимодействия между людьми. Существует значительный риск того, что алгоритмы, повышая прозрачность рынка и упрощая механизмы взаимодействия производителей с покупателями, становятся отправной точкой при создании антиконкурентных соглашений, позволяя участникам таких соглашений негласно отслеживать и координировать цены, а также накладывать определенные ограничения за какие-либо отклонения установленных цен от заранее рекомендованных.

«Поиск способов препятствования сговорам между самообучающимися алгоритмами может стать одним из самых больших вызовов, с которыми конкурентные правоприменители когда-либо сталкивались», - говорится в одном из последних докладов ОЭСР. Отмечается, что цифровые инструменты автоматически формируют цены, основанные на моментальной оценке спроса и предложения и непосредственных указаниях продавца, таких как определенный доход или ценовой курс.

В докладе ОЭСР говорится о том, что феномен больших данных «может привести к серьезным вызовам для конкурентных ведомств в будущем, так как будет сложным, если вообще возможным доказывание намерения координировать цены, по крайней мере, используя нынешние инструменты антимонопольного реагирования».

Еще одним важнейшим фактором, определяющим характеристики экономики на современном этапе, и непосредственно связанный с цифровизацией – повышение роли интеллектуальной собственности.

Обладание интеллектуальной собственностью (в сфере информационных технологий, селекции, промышленного производства и так далее) стало не только фактором, обеспечивающим возможности экономического «прорыва» и повышения конкурентоспособности. Результаты интеллектуальной деятельности и обладание ими создали принципиально новые возможности приобретения рыночной власти и определения условий обращения товаров как на товарных рынках, где производится и реализуется товар, созданный в результате использования интеллектуальной собственностью, так и на смежных товарных рынках.

Об этом свидетельствуют, в том числе антимонопольные расследования, проведенные как в зарубежных странах, так и в последние несколько лет в России, в отношении таких компаний, как Microsoft Corporation, IBM, Google и так далее.

Многие государства определили порядок применения антимонопольного законодательства к действиям и соглашениям по использованию исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (Антимонопольные разъяснения о лицензировании интеллектуальной собственности, подготовленные Федеральной торговой комиссией и Министерством юстиции США в 1995 году; Положение Европейской Комиссии от 21.03.2014 № 316/2014 «О применении Статьи 101(3) Соглашения о функционировании Европейского Союза к категориям соглашений о передаче технологий»; Разъяснения об использовании интеллектуальной собственности в соответствии с Антимонопольным актом, подготовленные Комиссией по честной торговле Японии в 2007 году, и др.).

Такое понимание роли интеллектуальной собственности в современной экономике свидетельствует о недопустимости противопоставления целей и задач антимонопольного регулирования и охраны интеллектуальной собственности. И в том и в другом случае целями регулирования и охраны является обеспечение инновационного развития и пресечение любых видов злоупотребления правом, которое может оказать деформирующее воздействие на процессы конкурентного экономического развития.

Сегодня Россия не входит в группу лидеров развития цифровой экономики по многим показателям – уровню цифровизации, доле цифровой экономики в ВВП, средней задержки в освоении технологий, применяемых в странах-лидерах.

Действительно, существуют и положительные тенденции. Один из важнейших показателей – объем цифровой экономики – в последние годы стремительно растет.

В России созданы и успешно конкурируют крупные цифровые компании, и некоторые из них добились международной известности: «Яндекс» и Mail.ru, социальная сеть «ВКонтакте», компания по производству цифровых решений в области безопасности «Лаборатория Касперского» и многие другие.

В стране реализуются крупнейшие цифровые инфраструктурные проекты, такие как: федеральная единая информационная системе в сфере закупок, системы государственных и муниципальных услуг, единой цифровой среды медицинских учреждений по Москве (ЕМИАС), запуск московских порталов «Наш город» и «Активный гражданин».

Вместе с тем, в экономике России присутствуют и явно негативные факторы, сдерживающие рост в условиях цифровой экономики.

В первую очередь следует обратить внимание на то, что источником инновационного роста в условиях конкуренции является предпринимательская инициатива. В связи с этим уровень развития малого и среднего предпринимательства непосредственно связан с основами формирования конкурентоспособной рыночной экономики на современном этапе.

Именно малый бизнес является проводником эффективных инноваций в массовое производство. За счет небольшого парка оборудования и немассового выпуска продукции, предприятия сферы малого бизнеса затрачивают не столь значительный объем финансовых средств и времени на изменение технологического процесса, чем крупные, таким образом, выявляются наиболее эффективные инновации. В случае отрицательного результата, потери предприятия сферы малого бизнеса не будут столь велики, как у крупных и крупнейших предприятий. Также помимо апробационной функции, сфера малого бизнеса способствует диверсификации производства, за счет освоения новых перспективных ниш.

Препятствиями развития в этом направлении являются такие тенденции как: высокая доля государственного участия в экономике России, низкая эффективность мер по развитию малого и среднего бизнеса, низкие темпы приватизации.

Несмотря на предпринимаемые государством реформы, направленные на выход государства из участия в хозяйствующих субъектах, общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной и муниципальной собственности, по данным Росстата, на сегодняшний день составляет 311044 предприятия[5].

В настоящее время можно говорить не о сокращающемся, а даже о растущем участии государства в тех сегментах экономики, где его присутствие не является необходимым[6].

Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному собранию Российской Федерации обозначил свою позицию по указанному вопросу: «Доля государства в экономике должна постепенно снижаться»[7].

Многие из указанных организаций действуют на конкурентных товарных рынках, которые не могут быть отнесены к социально значимым или публичным функциям. Так, например, на рынке «операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг» сегодня осуществляют деятельность 23 тыс. организаций государственной и муниципальной форм собственности. В сфере предоставления прочих коммунальных услуг, социальных и персональных услуг деятельность осуществляют 36,2 тыс. организаций государственной и муниципальной форм собственности (данная группа учитывает, в том числе такие виды деятельности, как: оказание парикмахерских услуг, уборка территории, деятельность по организации отдыха и развлечений, деятельность ярмарок и др.). В сфере розничной торговли, ремонта бытовых изделий деятельность осуществляют 2,2 тыс. организаций государственной и муниципальной форм собственности; в сфере строительства – 2,1 тыс., 6 тыс. организаций указанных форм собственности осуществляют деятельность в сфере транспорта.

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте ФНС России, количество унитарных предприятий, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ), по состоянию на 01.01.2013 составило 11252 предприятия, а на 01.01.2016 – 23262 предприятий (за 3 года число предприятий увеличилось более чем в 2 раза).

По состоянию на 01.01.2018 в ЕГРЮЛ содержатся сведения о 18624 унитарных предприятиях, что лишь на 2410 меньше, чем год назад (11%).

При этом в период с 01.01.2017 – 01.01.2018 было создано 396 унитарных предприятия.

Указанное уменьшение количества унитарных предприятий не существенно и практически не влияет на общую значительную долю хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, в российской экономике, поскольку одновременно с уменьшением количества унитарных предприятий происходит увеличение количества государственных и муниципальных автономных учреждений. Нередко ликвидация унитарных предприятий проводится в форме реорганизации в иные формы организаций с государственным или муниципальным участием, что может свидетельствовать лишь о трансформации доли государства в экономике в иные формы хозяйствования.

По мнению ФАС России, именно участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках. При этом по оценкам, содержащимся в заключении Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросу реформирования унитарных предприятий (2015 г.), производительность труда работников унитарных предприятий в среднем в 4,5 раза ниже, чем у работников организаций иных организационно-правовых форм. «Защищенный спрос» на продукцию предприятия, дополнительные возможности для его капитализации собственником имущества, невозможность поглощения неэффективных предприятий, отсутствие рыночных сигналов для смены неэффективной управленческой команды и низкая эффективность процедур банкротства унитарных предприятий – исключают возможности рыночного контроля предприятия и негативно отражаются на конкуренции.

Стратегически можно выделить два направления сокращения участия государства в экономике — это проведение приватизации государственной собственности и формирование и создание благоприятных условий для стимулирования развития частного сектора в экономике.

Вопросы приватизации являются ключевыми при обеспечении функционирования рыночной экономики в России.

Именно с приватизации государственной собственности началось формирование конкурентных рыночных отношений. Именно приватизация государственного и муниципального имущества продолжает быть ключевым инструментом создания конкурентных отношений на товарных рынках, подверженных государственно-монополистическим признакам.

Следует отметить, что темпы приватизации государственного и муниципального имущества в последние годы были значительно снижены.

Как следует из материалов Счетной палаты Российской Федерации поступления в федеральный бюджет от приватизации в 2010-2014 годах составили лишь 21% первоначального плана, или 256,1 млрд. руб., из которых 190,8 млрд. руб. поступления от продажи акций крупнейших акционерных обществ.

Примененные способы продаж таких активов не обеспечили необходимый уровень конкуренции.

Следует отметить, что на федеральном уровне в 2017 году ситуация существенно изменилась.

Так, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 года № 227-р был утверждён Прогнозный план-программа приватизации на 2017-2020 годы, который существенно повышает эффективность такого проконкурентного механизма формирования рыночных экономических отношений как приватизация.

На федеральном уровне достигнуты существенные сдвиги по сокращению доли присутствия государства, динамика свидетельствует об увеличении темпов приватизации: количество федеральных государственных унитарных предприятий сокращается, осуществляется постепенный уход Российской Федерации из уставного капитала хозяйственных обществ. Вместе с тем в федеральной собственности продолжает оставаться значительное количество объектов казны, по которым государство продолжает нести бремя на их содержание.

Вместе с тем, на региональном и муниципальном уровне темпы приватизации не только снижаются, но и имеют иногда отрицательную динамику – увеличение доли государственной собственности.

При этом следует отметить следующие проблемы:

- дискриминационный характер приватизации имущества,

- большое количество нарушений при приватизации имущества,

- направленность приватизации на исключительно получение средств в бюджет для покрытия дефицита,

- формальный характер приватизации – осуществление преобразования унитарных предприятий в хозяйственные общества без последующей приватизации долей и акций таких обществ, что не снижает долю участия государства в экономических процессах.

Проблемы приватизации на региональном и муниципальном уровнях осложняются тем, что в настоящее время не существует единой политики приватизации имущества, которая объединяла бы федеральный, региональный и местный уровни.

Решительной мерой должно являться обеспечение реальной приватизации, построенной на следующих принципах:

- достижение конечного результата разгосударствления собственности (то есть передача акций и долей в частную собственность),

- проконкурентный характер приватизации (в основе аукционы и конкурсы),

- долгосрочный характер приватизации,

- плановый характер приватизации.

Итоги проведенного анализа в отношении имущества субъектов свидетельствуют о сокращении количества государственных унитарных предприятий, при этом процесс по созданию новых государственных унитарных предприятий не прекращается. Количество хозяйственных обществ, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, уменьшается. Вместе с тем все еще остается незначительное число миноритарных пакетов акций, владение которыми не обеспечивает государству контроль над деятельностью соответствующих обществ. Количество объектов казны субъектов Российской Федерации увеличивается, темпы приватизации падают.

Анализ применения субъектами Российской Федерации способов приватизации, предусмотренных Федеральным законом от 21 декабря 2001 г.           № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», показал высокую долю имущества, внесенного в уставные капиталы акционерных обществ с государственным участием (70,69%), что свидетельствует о продолжающемся наращивании государственного сектора в экономике. На муниципальном уровне в части приватизации муниципальных унитарных предприятий и иного имущества казны фактические показатели акционирования не смогли достичь плановых, разрыв составил 24% и 72 % соответственно.

Фактором, сдерживающим развитие конкуренции, также является значительное количество нарушений антимонопольного законодательства органами власти. Несмотря на принимаемые ФАС России меры антимонопольного реагирования, количество нарушений антимонопольного законодательства органами власти снижается незначительно (в 2017 году было возбуждено дел всего на 2% меньше чем в предыдущий период).

Так если в 2017 году сохраняется тренд на снижение общего количества возбуждения дел о нарушении антимонопольного законодательства, то дела, возбужденные в отношении органов власти, продолжают занимать большую долю (35% от общего числа возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства).

Наиболее опасным видом нарушения являются антиконкурентные соглашения органов власти с хозяйствующими субъектами, что приводит к крайне опасной форме монополизации товарных рынков и устранению конкуренции. Так в 2017 году ФАС России выявлено 239 случаев заключения органами власти ограничивающих конкуренцию соглашений (осуществления согласованных действий) (в 2016 году — 238).

Угрозу экономической целостности Российской Федерации представляют также тенденции регионального экономического протекционизма, о чем свидетельствуют выявленные ФАС России нарушения.

На заседании Государственного совета Российской Федерации 05 апреля 2018 года Президент Российской Федерации отметил указанную проблему, пояснил, что тенденции регионального протекционизма есть даже у тех регионов, которые находятся в передовиках, что абсолютно недопустимо.

Сокращение числа таких нарушений является ключевой задачей, обеспечивающий экономический рост. Указанная задача также обозначена в Национальном плане развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», и для ее решения должно быть обеспечено активное содействие развитию конкуренции органами власти.

Еще одним фактором, влияющим на состояние внутреннего российского рынка, являются экономические санкции, введенные зарубежными странами против России. Тенденцией государственной политики, явившейся результатом введения экономических санкций в отношении российских физических и юридических лиц, стало импортозамещение. Взвешенная и целенаправленная политика импортозамещения, рассчитанная на долгосрочную перспективу, должна способствовать росту российского высокотехнологичного производства с последующим выходом российской продукции на экспортные рынки.

Вместе с тем недостаточно продуманные и быстро реализуемые меры в долгосрочной перспективе могут привести к ограничению конкуренции и снижению эффективности функционирования российской экономики.

В целях снижения негативного влияния экономических санкций и использования явных и скрытых потенциалов данных процессов для повышения уровня отечественного производства, российская экономика должна обладать таким качественным и действенным стимулом развития, как развитая конкурентная среда во всех конкурентных и потенциально конкурентных отраслях (сферах) экономической деятельности.

Меры поддержки отечественных производителей, которые носят запретительный характер для иностранных производителей аналогичных товаров, должны быть установлены таким образом, чтобы стимулировать инновационное развитие отечественного производства в условиях конкуренции.

Важную роль в этой связи также могут иметь меры по стимулированию кадрового потенциала отраслей экономики с последующим подтверждением его качественного роста. Кроме того, необходимо продолжение реализации мероприятий, направленных на поддержку и развитие субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе с определением новых форм такой поддержки или совершенствованием комплекса соответствующих мер, реализуемого в настоящее время институтами развития (финансовая поддержка, «прямой» доступ (без посредников, генеральных подрядчиков и т.п.) к закупкам крупнейших заказчиков, информационно-маркетинговая, имущественная и иные виды поддержки).

Не менее опасным фактором, объективно сдерживающим возможности экономического роста в «цифровой экономике» является картелизация.

Антиконкурентные соглашения распространены во всех секторах российской экономики, в частности в имеющих стратегическое значение, например, поставки медикаментов или продуктов питания, что угрожает экономической безопасности страны, наносит существенный вред бюджетам государства и компаниям с государственным участием.

В связи с развитием «цифровой экономики» для достижения антиконкурентных соглашений участники соглашений стали использовать современные технологии, что приводит к созданию «опережающих» антиконкурентных практик и требует совершенствования подходов к процессу доказывания.

Оценка экономической ситуации в мире и России свидетельствует о необходимости принятия ряда существенных мер, обеспечивающих возможность противостоять глобальным экономическим вызовам, и использовать современные тенденции для обеспечения ускоренного экономического роста. При этом решение этих задач возможно только при условии преодоления внутренних факторов, сдерживающих экономический рост.

[**1.1.2.**](#glava112) **Влияние на конкуренцию регулирования закупок**

**Цифровые закупки как одна из сфер цифровой экономики.**

На сегодняшний день в сфере государственных и корпоративных закупок выбран активный курс на развитие электронных закупок. Уже совершены ключевые шаги по направлению электронизации закупок: развиты институты электронных площадок; создана единая информационная система – ЕИС (вся информация по закупкам, контрактам/договорам, порядке их исполнения хранится в одной базе данных и доступна для ознакомления без взимания платы); запущен Каталог товаров, работ, услуг; приняты законы об «электронных процедурах».

Электронизация закупок к началу 2019 года:

-   дальнейшее развитие Каталога товаров, работ, услуг;

-   проведение закупок в электронной форме (в электронной форме размещается информация о закупке, проводится переторжка, заключается контракт);

-   формируется единая база данных по участникам закупки путем единой регистрации в ЕИС (полный переход к единой базе данных к 2022 году);

-   ЕИС интегрируется с государственными базами данных для целей аккредитации участников закупки.

Ключевые плюсы создаваемой системы заключаются в создании механизмов «сдержек и противовесов» для достижения ключевых принципов госзаказа, определенных еще в Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; заложена основная база для полной цифровизации закупок.

Вместе с тем, система госзаказа становится все более громоздкой и трудно применимой всеми участниками правоотношений (до июля 2019 года общее количество подзаконных актов по Закону № 44-ФЗ превысит 130).

Создаваемая система не является цифровой, так как предполагает участие человека (заказчика и участника закупки) на всех стадиях проведения закупки (от планирования до размещения всех актов приемки по контракту).

Решение основных проблем госзаказа: упрощение применения нормативной базы по госзаказу всеми участниками правоотношений путем унификации процедур и внедрения цифровых технологий вплоть до полной автоматизации всех процессов.

Первыми шагами к «цифре» являются унификация процедур:

-   Отказ от запроса котировок и запроса предложений (по своей сути эти процедуры, проводимые в электронной форме являются полным аналогом конкурса и аукциона);

-   Замена процедуры конкурса с ограниченным участием на процедуру конкурса с дополнительными требованиями по аналогии с аукционом;

-   Введение единой модели дополнительных (предквалификационных) требований для конкурса и аукциона;

-   Унификация всех подзаконных актов, регулирующих вопросы импортозамещения.

Совершенствование процедур закупок путем дальнейшего внедрения цифровых технологий:

1) Общая автоматизация процессов закупки путем введения единых алгоритмов:

- описания объекта закупки (стандартизированных) на основе данных Каталога, планирования с дополнительным уведомлением потенциальных аккредитованных в ЕИС компаний о планирующейся закупке, нормирования, выбора способа закупки;

- использования нормативных правовых актов по импортозамещению, формирования извещения, документации, протоколов, проекта контракта;

- автоматизация проверки правоспособности участников закупки (проверка по базам данных наличия СРО (включая достаточность компенсационных фондов), лицензий, отнесение к субъектам СМП и т.д.);

- автоматизация оценки опыта и подсчета рейтинга участников закупки путем анализа контрактов по Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ, хранящихся в ЕИС.

2) Автоматизация процессов закупочных процедур:

- в процедуре конкурса возможна автоматизация процесса оценки качественных показателей стандартизированных товаров, работ, услуг;

- в процедуре аукциона необходим переход на «простую» форму акцептования участником закупки оферты заказчика (подача согласия на исполнение договора на условиях, описанных заказчиком).

3) Автоматизация исполнения контракта:

- введение единой регламентации приемки товара, работы, услуги в Законе № 44-ФЗ (на сегодняшний день основные акты, регламентирующие приемку относятся к середине XX века);

- введение системы смарт-контрактов с полной автоматизацией приемки, оплаты, учета неисполненных обязательств по контракту, расторжением контракта;

- введение автоматической системы включения в РНП.

4) Автоматизация контроля:

- внедрение концепции предотвращения правонарушения вместо наказания нарушения;

- создание системы информирования заказчика о возможных нарушениях (например, о возможном нарушении срока размещения информации);

- автоматизация выявления нарушений Закона № 44-ФЗ и привлечение к административной ответственности.

Основная проблема развития рынков государственных закупок и закупок госкомпаний на сегодняшний день – обособленность рынков госзаказа и госкомпаний, со сформированными особенностями участников рынка (закрытый пул поставщиков), описания товаров, работ, услуг («заточка», умышленное завышение или занижение требований, отсутствие учета стоимости владения) и формирования цены (цены не соответствуют внутрироссийским и международным рыночным ценам). Указанные особенности не позволяют сопоставить условия сделок, заключаемых по госзаказу и госкомпаниями с условиями сделок в реальных секторах b2b и b2c торговли.

Для устранения указанных особенностей развития рынков госзаказа и закупок госкомпаний необходимо:

1) внедрение единой платформы заключения сделок государственными заказчиками, госкомпаниями, частными компаниями по модели b2b и b2c;

2) внедрение унифицированного описания товаров, работ, услуг на основе Каталога;

3) внедрение системы автоматического анализа заключаемых на указанной платформе сделок с целью цифрового подбора стандартизированных товаров, работ, услуг, расчета стоимости владения и логистики под нужды заказчика (покупателя) на основе технологии блокчейн;

4) внедрение цифрового учета опыта (рейтинга) продавца и лучшей цены на едином b2b и b2c рынке;

5) внедрение системы смарт контрактов.

**Ключевые проблемы применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».**

Федеральным законом от 31.12.2017 № 504-ФЗ в Федеральный закон 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) внесены масштабные поправки, предусматривающие перевод всех конкурентных закупок в электронную форму, отмену обеспечения заявок при осуществлении закупок до 5 миллионов рублей, внесение обеспечения заявок на специальные счета в уполномоченных банках и иные изменения, направленные на устранение массы пробелов в действовавшей до 31.12.2017 редакции Закона № 44-ФЗ.

В частности, изменениями закрепляется понятие «электронные процедуры» определения поставщиков, устанавливаются особенности проведения таких электронных процедур, регламентирована процедура проведения электронного конкурса. При этом предусмотрен постепенный переход закупок в электронную форму: с 01.07.2018 – право заказчика, с 01.01.2019 устанавливается обязанность проводить все закупки в электронной форме.

Электронизация закупок направлена прежде всего на снижение субъективных факторов при осуществлении закупок, повышение анонимности подачи заявок и их рассмотрения заказчиками, снижение коррупционных рисков, а также рисков сговора, увеличение эффективности осуществляемых закупок.

Также перевод конкурентных закупок в электронную форму упрощает требования к участникам закупок и позволяет снизить затраты на участие в закупке. Отсутствует необходимость формировать заявку на бумаге, снижаются риски, связанные с неправильным оформлением (сшивка заявки, нумерация страниц и т.д.), снижаются риски, связанные с отклонением заявки за неправильное оформление, не нужно направлять по почте заявку или пользоваться услугами курьера.

Основные преимущества использования электронных процедур – это усиление контроля за соблюдением принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции.

Проведение закупочной процедуры электронным способом снижает риск появления коммерческих сговоров.

Внесенные изменения в Закон № 44-ФЗ в части регламентации проведения процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме носят концептуальный характер и обеспечат открытость и прозрачность проведения конкурсов, позволят снизить коррупционные риски, увеличат количество участников закупки, что благоприятно скажется на развитии конкуренции, а также позволит достичь эффективного расходованию бюджетных средств.

Вместе с тем, сохраняются риски возникновения следующих проблем применения Закона № 44-ФЗ.

1.1. Уход из-под действия Закона № 44-ФЗ.

На практике выявлены многочисленные факты ухода заказчиков от применения норм Закона № 44-ФЗ путем передачи бюджетных средств в форме субсидий подведомственным ГУПам и МУПам для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на конкурентных рынках (например, работы по строительству, закупка лекарственных средств и медицинских изделий).

03.07.2016 принят Закон № 321-ФЗ, с целью повышения эффективности, результативности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, а также расширения возможности участия в таких закупках субъектов малого предпринимательства.

Вместе с тем, выявлены иные формы обхода Закона № 44-ФЗ, в том числе с применением механизмов ГЧП, доведения финансирования до фондов.

1.2. Проведение конкурса при высокой значимости субъективных критериев оценки.

Согласно информации, содержащейся в докладе Минэкономразвития России о результатах мониторинга за 2016 год применения Закона № 44-ФЗ в рамках процедур, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, заключено контрактов на сумму 5,3 трлн. рублей, из которых в 13% случаев контракты заключены по результатам проведения открытых конкурсов.

На сегодняшний день в действующих нормативных правовых актах отсутствует раскрытие непосредственно предмета оценки по субъективным критериям, видов подтверждающих документов и порядка оценки, что приводит к тому, что указанные данные определяются фактически каждым заказчиком самостоятельно.

Указанные обстоятельства имеют своим результатом низкую привлекательность проводимых конкурсов, по существу превращая конкурсы в «узаконенный» способ отбора «нужного» исполнителя при отсутствии гарантии качества исполнения контракта.

1.3. Проведение конкурса с ограниченным участием при предъявлении требований к участникам закупки о наличии материальных ресурсов содержит коррупционные риски.

В отношении практики применения конкурсов с ограниченным участием данная процедура характеризуется низким уровнем экономии бюджетных средств, а также низким уровнем конкуренции, что выражается в значительном количестве случаев признания процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшейся и низким средним значением количества подаваемых заявок.

Кроме того, зачастую победителями таких закупок становятся одни и те же компании.

1.4. Проблемы при проведении электронных аукционов, которые содержат коррупционные риски и способствуют выбору «нужного» исполнителя.

При проведении контрольных мероприятий выявляются массовые нарушения в действиях заказчиков, связанные с установлением в документации о закупке требований к описанию участниками закупок в составе своих заявок, помимо конкретных показателей товаров, не предусмотренные частью 6 статьи 66 Закона № 44-ФЗ конкретные показатели технологических процессов изготовления указанных товаров, результатов испытаний, химического состава товаров. Указанные требования к товарам ограничивают количество участников закупки, создают дополнительные барьеры для участия в закупке, а также влекут формальные отклонения заявок.

1.5. Одностороннее расторжение контрактов по инициативе заказчика, в том числе на основании экспертного заключения.

Возрастает риск увеличения коррупции на стадии исполнения контракта, обусловленный возможностью заказчика оказывать давление на исполнителя по контракту посредством угрозы одностороннего расторжения контракта и включения сведений о данном участнике в РНП.

1.6. Недостаточно эффективная система поддержки субъектов малого предпринимательства.

В настоящее время Законом № 44-ФЗ предусмотрено, что заказчики должны осуществлять не менее 15% закупок путем заключения как прямых контрактов с СМП по результатам закупок только для малого бизнеса, так и установления требования о привлечении генеральным подрядчиком субподрядчиков из числа СМП. При этом обязанность заказчика проводить закупки только для СМП отсутствует.

Нормы Закона № 44-ФЗ не содержат механизма отбора и администрирования привлечения при исполнении контракта субъектов малого предпринимательства (далее — СМП) в качестве субподрядчика, а также не содержат запрета привлечения в качестве соисполнителей по контракту СМП, аффилированных с генеральным подрядчиком, что не обеспечивает реальную поддержку СМП.

Для обеспечения реальной поддержки малого бизнеса необходимо увеличить долю прямых контрактов, заключаемых с СМП, при осуществлении закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

По итогам мониторинга за 2017 год объем закупок у СМП (прямые контракты) составил 15,4%, в 2016 году – 11,5%.

С учетом изложенного, предлагается ввести новую модель закупок у малого бизнеса в соответствии с Законом № 44-ФЗ, предусмотрев обязанность заказчика проводить закупки только для субъектов малого предпринимательства в размере не менее 15%. При этом общий объем привлечения СМП должен составить не менее 30%.

Дополнительно в целях совершенствования механизма поддержки СМП при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд предлагаем рассмотреть использование следующих механизмов:

- Установление запрета на аффилированность генерального подрядчика и субподрядчиков из числа СМП в целях недопущения фиктивного заключения контрактов с дочерними СМП в целях формального исполнения требования о привлечении СМП.

- Использование Единого реестра СМП, ведение которого осуществляется ФНС России, для подтверждения отнесения участника к СМП, по аналогии с действующим механизмом применения Единого реестра при осуществлении закупок по Закону № 223-ФЗ, в том числе рассмотрение вопроса об интеграции Единого реестра и единой информационной системы в сфере закупок для оптимизации процесса.

Таким образом, необходимо проведение дальнейшей работы по совершенствованию законодательства о контрактной системе в целях устранения вышеуказанных проблем.

Также, в целях снижения барьеров по участию бизнеса в закупках ФАС России считает целесообразным продолжение работы по переводу закупок в электронную форму в том числе в части упрощения участия в закупках путем обмена электронными документами, электронного взаимодействия с государственными базами данных различного уровня, а также упрощения подачи заявок на участие в закупках посредством совершенствования программно-аппаратного комплекса электронных площадок (внедрение систем блокчейн, смарт-контракт и др.).

**Ключевые проблемы применения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».**

В конце 2017 года Федеральным законом № 505-ФЗ внесены поправки в Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ) в части уточнения сферы применения Закона № 223-ФЗ, возможности утверждения и использования заказчиками типового положения о закупках, установления закрытого перечня конкурентных способов закупок, регламентация способов закупок и перевод закупок для субъектов малого предпринимательства в электронную форму, регламентировано проведение закрытых способов закупок, а также усовершенствован порядок обжалования действий заказчиков и операторов электронных площадок при проведении закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Изменения, внесенные в Закон № 223-ФЗ, в первую очередь направлены на регламентацию закупок госкомпаний, проводимых среди субъектов малого предпринимательства (далее – СМП), что обеспечит защиту прав СМП при участии в закупках и позволит расширить доступ к участию в закупках для СМП, а также снизит коррупционные риски.

При этом имеются следующие проблемы проведения закупок по Закону № 223-ФЗ.

2.1.   Закон № 223-ФЗ не содержит регламентации случаев закупки у единственного поставщика.

Законом № 223-ФЗ предусмотрено право заказчиков осуществлять закупку товаров, работ, услуг путем проведения конкурсов и аукционов, а также иными способами. При этом заказчик вправе закупать любые товары, работы, услуги у единственного поставщика по своему усмотрению. Согласно сведениям Минэкономразвития России, объем закупок у единственного поставщика в 2016 г. увеличился на 3,8% по сравнению с аналогичным периодом 2015 г.

В целях развития добросовестной конкуренции необходимо создание недискриминационных условий путем определения порядка и случаев заключения договоров с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). В связи с отсутствием в действующих положениях Закона № 223-ФЗ перечня случаев осуществления закупки у единственного поставщика, а также требований к порядку таких закупок заказчики создают преимущественные условия определенным хозяйствующим субъектам.

2.2.   В Закон № 223-ФЗ внесены поправки, предусматривающие установление закрытого перечня способов закупок и регламентации выбора способа закупок при осуществлении закупок, участниками которых могут быть только субъекты малого предпринимательства. При этом для иных закупок, которые проводятся не для СМП, Законом № 223-ФЗ не установлена регламентация выбора способа закупки и отсутствует закрытый перечень видов закупок, что приводит к сокрытию реального числа закупок у единственного поставщика.

Отсутствие в Законе № 223-ФЗ требований к способам закупок привело к тому, что заказчиками применяется уже более 4 480 способов определения поставщика, которые, в том числе маскируют закупки у единственного поставщика.

2.3.   Закон № 223-ФЗ содержит недостаточную регламентацию процедур закупок, критериев оценки заявок, исчерпывающего перечня требований к участникам закупок и отбора победителя для закупок, которые проводятся не для СМП, что приводит к реальному участию в закупке одного участника.

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте, среднее число заявок, допущенных на участие в закупке, с момента вступления в силу Закона № 223-ФЗ по настоящее время не превысило одной заявки.

В настоящее время в Законе № 223-ФЗ не предусмотрены ограничения в отношении установления в закупочной документации требований к участникам закупки, обладающих признаками технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера. Заказчики самостоятельно определяют в положениях о закупке порядок установления соответствующих требований к участникам закупки. В указанной проблематике необходимо рассмотреть вопрос о законодательном закреплении исчерпывающих «повышенных» требований к закупкам специализированного характера, определив соответствующие возможные объекты закупок.

Кроме того, ФАС России предлагает проработать вопрос о внесении соответствующих изменений в Закон № 223-ФЗ, в части порядка установления заказчиками в закупочной документации критериев оценки и сопоставления заявок, поданных на участие в закупке.

2.4. В Законе № 223-ФЗ отсутствует четкая регламентация порядка проведения операторами электронных площадок закупок в электронной форме не для субъектов малого предпринимательства.

Сложившаяся ситуация в сфере функционирования электронных площадок создает предпосылки для злоупотреблений со стороны недобросовестных заказчиков, вынуждает потенциальных участников закупок проходить аккредитацию на значительном количестве таких площадок, что приводит к возникновению дополнительных временных и финансовых затрат, а также не позволяет обеспечить оптимальный контроль за соблюдением требований Закона № 223-ФЗ антимонопольным органом.

2.5. Законом № 223-ФЗ также не установлен порядок подачи и состав заявки на участие в закупке, в связи с чем при подготовке заявки необходимо руководствоваться требованиями и формами документов, предусмотренными документацией о закупке, установленными заказчиками по своему усмотрению.

По мнению ФАС России целесообразно установить конкретные требования к составу заявки в зависимости от способа закупки.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что внесенные изменения в Закон № 223-ФЗ безусловно будут способствовать унификации проведения закупочной деятельности различными заказчиками.

ФАС России будет продолжать работу по контролю обеспечения открытости и прозрачности проводимых закупочных процедур.

**Проблемы в сфере государственного оборонного заказа**

В ходе осуществления антимонопольного контроля при проведении закупок в сфере государственного оборонного заказа ФАС России выявляются многочисленные факты заключения и реализации антиконкурентных соглашений, как между хозяйствующими субъектами-конкурентами (картели), так и между поставщиками и заказчиками продукции оборонного назначения. В 2017 году ФАС России принято 16 решений по делам о заключении антиконкурентных соглашений. В отношении лиц, участвовавших в запрещенных соглашениях, вынесено более 90 постановлений по делам об административных нарушениях, наложено штрафов на общую сумму около 150 млн. рублей. Все указанные решения вынесены в отношении участников антиконкурентных соглашений, заключенных на торгах или в связи с осуществлением закупок на торгах. Таким образом, наиболее распространенными нарушениями антимонопольного законодательства в сфере государственного оборонного заказа (далее — ГОЗ) являются нарушения при осуществлении закупок.

Принятые изменения в законодательство о закупках, касающиеся перевода большинства закупок основных заказчиков в сфере ГОЗ на специализированную электронную площадку, а также перехода на электронную форму торгов для почти всех видов конкурентных процедур отбора поставщика при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, значительно увеличат возможности антимонопольных органов по контролю за антиконкурентными соглашениями на торгах в сфере ГОЗ. Однако, в своей работе антимонопольные органы сталкиваются с новыми формами ограничения конкуренции на торгах, которые, при всем их негативном воздействии на конкуренцию, и, в результате, на цены закупаемых на таких торгах товаров и услуг, не могут быть искоренены только за счет повышения прозрачности самой процедуры закупок.

В частности, при осуществлении контроля торгов в сфере ГОЗ у ряда крупных государственных заказчиков (МВД России, ФСИН России) выявлены факты закупок товаров и услуг путем проведения торгов при фактическом отсутствии на соответствующем товарном рынке более чем одного поставщика. То есть речь идет об искусственном создании конкуренции на монопольных или олигопольных товарных рынках, с целью повышения цен на товары, реализуемые государственным заказчикам в рамках ГОЗ через процедуру торгов.

При наличии на рынке только одного хозяйствующего субъекта, способного поставить продукцию оборонного назначения, такой поставщик, по инициативе заказчика, должен быть включен в «Реестр единственных поставщиков российских вооружения и военной техники»[8] (далее – Реестр). Цены на продукцию таких поставщиков обычно фиксируются на определенном уровне путем их государственной регистрации в ФАС России. Поскольку при регистрации поставщику необходимо доказать обоснованность цены затратным методом, то процедура проверки расчета цен становится особой формой их государственного контроля, позволяющей избежать необоснованного завышения цены на продукцию, закупаемую в рамках ГОЗ.

Например, за 2017 г. ФАС России было зарегистрировано 903 цены на продукцию военного назначения. Общий размер экономии затрат, достигнутой путем исключения из расчета цен необоснованно включенных в него позиций, составил 5,51 млрд рублей.

В этой связи недобросовестные участники рынка, на самом деле являющиеся единственными поставщиками товаров и услуг, закупаемых в рамках ГОЗ, желая избежать государственной регистрации цен на свою продукцию, создают видимость наличия у них конкурентов, договариваясь с третьими лицами о совместных действиях, имитирующих конкуренцию на рынке. В результате таких действий, государственные заказчики, полагая, что на интересующем их товарном рынке имеется конкуренция, не включают таких единственных поставщиков в Реестр. Закупка их продукции происходит на торгах, какая-либо конкуренция на которых также отсутствует. А поскольку начальная (максимальная) цена на таких торгах также формируется на основании коммерческих предложений этих же «псевдоконкурентов», ее уровень будет всегда выше, чем цена закупки у единственного поставщика по зарегистрированной цене.

В действующем антимонопольном законодательстве отсутствует норма, прямо запрещающая создание «мнимой конкуренции», то есть ее имитацию с целью введения потребителей и контролирующих органов в заблуждение относительно монопольного положения единственного участника соответствующего рынка. Однако, ФАС России предпринимаются меры для пресечения и недопущения подобных действий, в том числе, при проведении торгов на закупку товаров и услуг в рамках ГОЗ.

Во-первых, ФАС России успешно выявляются картели на торгах, в том числе сговоры при формировании заказчиком начальных (максимальных) цен аукционов. Во-вторых, в настоящее время разработан и проходит согласование законопроект, распространяющий запрет на картели на торгах, а именно на таких их участников, которые создают «мнимую» конкуренцию на аукционах, являясь членами одной группы лиц.