

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 марта 2018 года № 12К (1233) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации»:*

*Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.*

*Направить информационное письмо Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Шувалову И.И.*

*Направить информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия в Контрольное управление Президента Российской Федерации.*

*Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации»**

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:** пункт 3.13.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год, пункт 3.13.0.3).

#### **Предмет экспертно-аналитического мероприятия**

Деятельность участников контрактной системы по использованию средств бюджетов всех уровней, направляемых на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Деятельность отдельных видов юридических лиц по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для собственных нужд в соответствии с законодательством о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти по регулированию, мониторингу, контролю и информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок, а также по ведению реестров контрактов.

Законодательное регулирование контрактной системы в сфере закупок и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Деятельность по организации и проведению аудита в сфере закупок в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок и

проверок в части соблюдения объектами аудита (контроля) законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

### **Цели экспертно-аналитического мероприятия**

1. Мониторинг развития контрактной системы в сфере закупок и формирование обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок по итогам контрольных мероприятий, проводимых направлениями деятельности Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата).

2. Мониторинг закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, и формирование обобщенной информации о результатах проверок объектов аудита (контроля) в части соблюдения законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц по результатам контрольных мероприятий, проводимых направлениями деятельности Счетной палаты.

### **Объекты экспертно-аналитического мероприятия**

Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросу);

Министерство финансов Российской Федерации (по запросу);

Федеральная антимонопольная служба (по запросу);

Федеральное казначейство (по запросу);

объекты контрольных мероприятий, включенные в План работы Счетной палаты на 2017 год, в части, относящейся к настоящему экспертно-аналитическому мероприятию (по запросу).

**Исследуемый период:** 2017 год.

**Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия:** февраль 2017 года - март 2018 года.

### **Результаты экспертно-аналитического мероприятия**

**1. Мониторинг развития контрактной системы в сфере закупок и формирование обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок по итогам контрольных мероприятий, проводимых направлениями деятельности Счетной палаты**

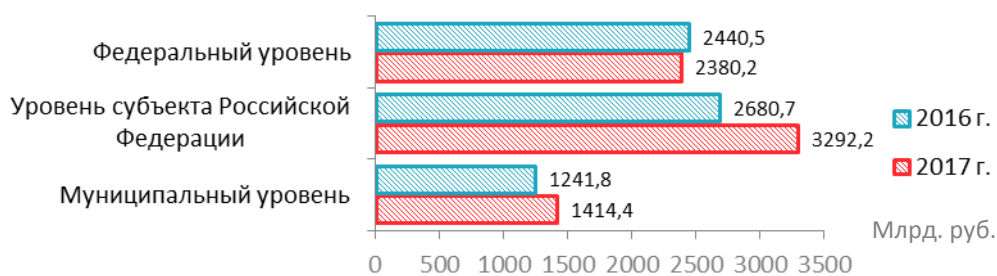
**Общие показатели осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Анализ проводился с использованием данных Федерального казначейства, представленных письмом от 29 января 2018 года № 14-00-06/1657.

В рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ) в 2017 году в Российской Федерации объявлено 3,1 млн. открытых закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на общую сумму 7,1 трлн. рублей, что на 11,4 % (по стоимостному значению) превышает уровень 2016 года, в том числе:

- на федеральном уровне - 812 тыс. закупок на сумму 2380,2 млрд. рублей;
- на уровне субъектов Российской Федерации - 1,39 млн. закупок на сумму 3292,2 млрд. рублей;
- на муниципальном уровне - 905 тыс. закупок на сумму 1414,4 млрд. рублей.

Общий объем закупок, объявленных в 2017 году, в разрезе уровней заказчиков приведен на диаграмме:



Прирост объема закупок произошел за счет увеличения закупок региональных и муниципальных заказчиков.

В 2017 году общее количество заказчиков, участвующих в обеспечении государственных и муниципальных нужд, составило 151498 (на 1,4 % больше 2016 года), 10 крупнейших заказчиков в 2017 году (по начальной (максимальной) цене контрактов (лотов)<sup>1</sup> из которых приведены в таблице:

	Количество закупок, ед.	Суммарная начальная (максимальная) цена контрактов (лотов), указанная в извещениях, млрд. руб.
ГКУ Республики Крым «Служба автомобильных дорог Республики Крым»	64	158,7
Министерство обороны Российской Федерации	1913	135,3

<sup>1</sup> По данным «Подсистемы мониторинга» единой информационной системы в сфере закупок по всем уровням заказчиков.

	Количество закупок, ед.	Суммарная начальная (максимальная) цена контрактов (лотов), указанная в извещениях, млрд. руб.
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	1098	96,9
Министерство здравоохранения Российской Федерации	379	96,9
Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»	222	87,2
ГУП «Топливо-энергетический комплекс Санкт-Петербурга»	543	74,0
Департамент строительства города Москвы	545	72,3
Министерство внутренних дел Российской Федерации	518	62,8
ГБУ города Москвы «Автомобильные дороги»	815	53,6
ГКУ города Москвы «Агентство по закупкам (контрактная служба) департамента здравоохранения города Москвы»	3198	50,2

10 крупнейших федеральных заказчиков в 2017 году (по начальной (максимальной) цене контрактов (лотов)<sup>2</sup> приведены в следующей таблице:

	Количество закупок, ед.	Суммарная начальная (максимальная) цена контрактов (лотов), указанная в извещениях, млрд. руб.
Министерство обороны Российской Федерации	1911	135,3
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	868	96,9
Министерство здравоохранения Российской Федерации	379	96,9
Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»	222	87,2
Министерство внутренних дел Российской Федерации	518	62,8
Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»	325	26,3
Федеральное агентство воздушного транспорта	142	24,6
Федеральное агентство железнодорожного транспорта	52	23,5
Федеральное агентство морского и речного транспорта	78	21,0
Министерство образования и науки Российской Федерации	556	20,9

Структура объявленных закупок по способам их осуществления по сравнению с показателями 2016 года не претерпела существенных изменений - основная доля объявленных закупок (по сумме) в 2017 году приходится на электронные аукционы (65,8 процента).

<sup>2</sup> По данным Федерального казначейства, представленным письмом от 16 февраля 2018 года № 14-00-06/2634, - данные приведены только по центральному аппарату органов власти (государственных корпораций).

В разрезе закупок, осуществленных за счет средств всех уровней бюджета, структура реализованных заказчиками способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)<sup>3</sup>, предусмотренных статьей 24 Федерального закона № 44-ФЗ, приведена в таблице:

Способ закупки	2016 г.		2017 г.	
	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %
Федеральный уровень				
Открытый конкурс	378,9	15,5	302,6	12,7
Запрос предложений	30,6	1,3	22,4	0,9
Конкурс с ограниченным участием	121,9	5,0	109,8	4,6
Электронный аукцион	1023,5	41,9	1294,8	54,4
Запрос котировок	17,9	0,7	16,5	0,7
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)*	812,6	33,3	581,5	24,4
Региональный уровень				
Открытый конкурс	280,4	10,5	172,8	5,2
Конкурс с ограниченным участием	128,9	4,8	154,4	4,7
Электронный аукцион	1955,8	73,0	2360,3	71,7
Запрос котировок	30,1	1,1	28,1	0,9
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)*	221,4	8,3	475,6	14,4
Муниципальный уровень				
Открытый конкурс	71,2	5,7	71,8	3,5
Конкурс с ограниченным участием	33,9	2,7	38,7	2,7
Электронный аукцион	841,4	67,8	1008,5	71,3
Запрос котировок	18,2	1,5	21,9	1,5
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)*	244,7	19,7	274,1	19,4

\* По закупке у единственного поставщика представлена информация без учета закупок у единственного поставщика по итогам несостоявшихся конкурентных способов закупок.

Из таблицы следует, что по всем уровням заказчиков преобладающую долю среди способов осуществления закупок занимает электронный аукцион и закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Необходимо отметить, что за последние три года доля электронных аукционов постоянно растет (увеличилась с 54 % в 2015 году до 65,8 % в 2017 году). Популярность данного способа определения поставщика

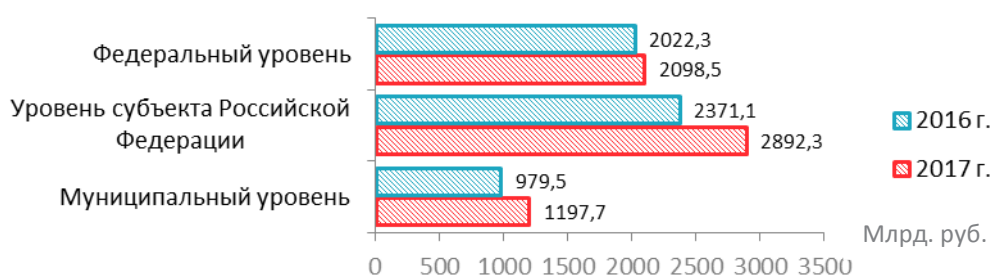
<sup>3</sup> Представлена информация по основным способам закупок.

(подрядчика, исполнителя) у заказчиков обусловлена тем, что электронный способ позволяет более оперативно осуществлять закупки. Кроме того, законодательно закреплены случаи обязательного проведения аукциона в электронной форме по определенным товарам, работам, услугам, перечень которых определен распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 471-р.

Наиболее конкурентными способами осуществления закупок являются двухэтапный конкурс и электронный аукцион. Уровень конкуренции по способам осуществления закупок<sup>4</sup> приведен в таблице:

Способ закупки	Среднее количество заявок на 1 лот	
	2016 г.	2017 г.
Открытый конкурс	2,57	2,57
Запрос предложений	1,50	1,33
Конкурс с ограниченным участием	2,27	2,29
Электронный аукцион	3,17	3,18
Двухэтапный конкурс	6,19	4,78
Запрос котировок	2,12	2,11

В 2017 году по результатам осуществления закупок в целом по Российской Федерации было заключено государственных и муниципальных контрактов (с учетом закупок, объявленных в 2016 году) на общую сумму около 6,2 трлн. рублей. Суммарная стоимость заключенных контрактов увеличилась на 15,2 %. Общая стоимость контрактов приведена на диаграмме:



Информация о 10 крупнейших поставщиках (подрядчиках, исполнителях) за 2017 год (по сумме заключенных контрактов)<sup>5</sup> в рамках осуществления открытых закупок в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок приведена в таблице:

<sup>4</sup> Представлена информация по конкурентным способам закупок.

<sup>5</sup> По данным «Подсистемы мониторинга» единой информационной системы в сфере закупок по всем уровням заказчиков.

(млрд. руб.)

Поставщик (подрядчик, исполнитель)	Общая стоимость контрактов,
Акционерное общество «ВАД»	188,6
ООО «Газпром межрегионгаз Санкт-Петербург»	72,6
ФГУП «Ремонтно-строительное управление» Управления делами Президента Российской Федерации	48,0
Публичное акционерное общество «Мосэнергосбыт»	34,3
ОАО «РЖД»	29,3
Акционерное общество «Росгеология»	29,1
АО «Фармстандарт»	28,7
Акционерное общество «Р-Фарм»	28,4
Закрытое акционерное общество «М»	20,3
АО «Ракетно-космический центр «Прогресс»	19,8

### Показатели конкуренции и эффективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

По итогам 2017 года объем закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (далее - единственный поставщик) составил 1331,2 млрд. рублей, увеличившись по сравнению с 2016 годом на 4,1 % (в 2016 году составлял 1278,8 млрд. рублей).

Доля закупок у единственного поставщика в 2017 году составила 18,8 % общего объема объявленных закупок, что на 1,3 процентного пункта ниже уровня 2016 года (в 2016 году составляла 20,1 процента).

Вместе с тем, несмотря на снижение доли закупок у единственного поставщика, с учетом несостоявшихся закупок доля таких закупок значительна и в 2017 году составила 59,4 %. Динамика закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом несостоявшихся закупок приведена на диаграмме:



На федеральном уровне доля закупок у единственного поставщика в 2017 году составила 24,4 %, снизившись на 8,9 процентного пункта по сравнению с 2016 годом, с учетом несостоявшихся закупок - 65,4 % (в 2016 году составляла 67,51 процента).

Сведения о 10 федеральных заказчиках, в структуре закупок которых преобладают закупки у единственного поставщика и закупки у единственного поставщика с учетом несостоявшихся процедур, приведены в таблице<sup>6</sup>:

(%)

	Доля закупок у единственного поставщика, %	Доля закупок у единственного поставщика с учетом несостоявшихся, %
Управление делами Президента Российской Федерации	75,5	87,5
ФГБУК «Государственный академический Большой театр России»	66,4	67,9
Федеральная служба исполнения наказаний	56,8	56,8
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	53,1	53,7
Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	52,6	55,3
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	52,6	52,6
Федеральное агентство лесного хозяйства	45,5	54,6
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»	43,3	79,5
Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа	38,9	57,4
Министерство спорта Российской Федерации	37,0	46,3

Таким образом, преобладание доли закупок у единственного поставщика с учетом несостоявшихся закупок не способствует повышению конкурентности закупок, что подтверждается следующими данными.

В 2017 году среднее количество заявок, подаваемых участниками конкурентных способов закупок, осталось на уровне 2016 года. Так, на 1 лот по итогам 2017 года в среднем подавалось 2,97 заявки (в 2016 году - 2,96).

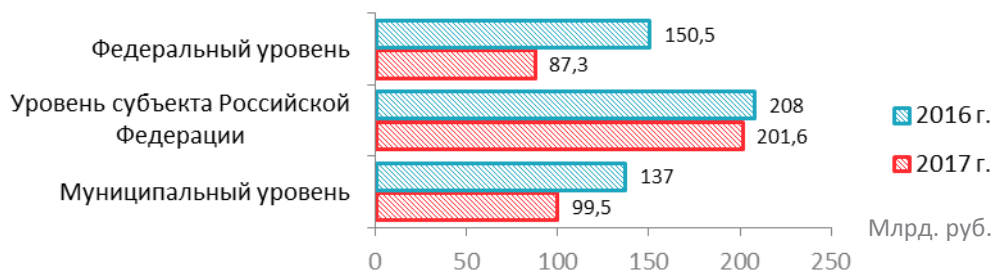
Необходимо отметить, что на протяжении последних 4 лет уровень конкуренции при осуществлении закупок незначительно изменяется и находится на уровне около 3 заявок на 1 лот: в 2014 году - 2,88, в 2015 году - 2,89, в 2016 году - 2,96, в 2017 году - 2,97.

По итогам 2017 года экономия по итогам осуществления закупок составила 388,4 млрд. рублей (в 2016 году аналогичный показатель состав-

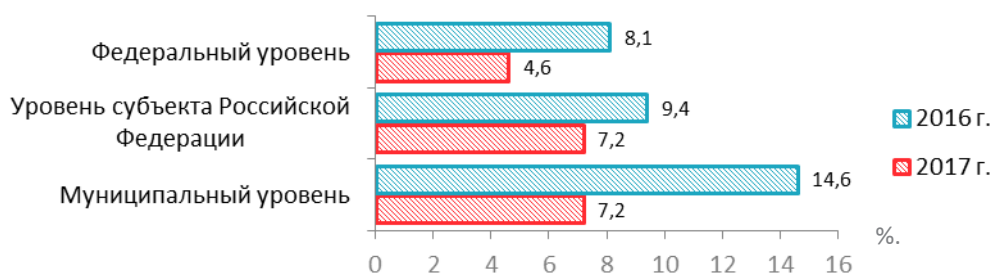
<sup>6</sup> По данным Федерального казначейства, представленным письмом от 16 февраля 2018 года № 14-00-06/2634, - данные приведены только по центральному аппарату органов власти (бюджетных учреждений).



лял 495,4 млрд. рублей), снизившись на 21,6 %. В разрезе уровней заказчиков динамика экономии по итогам осуществления закупок приведена на диаграмме:



Аналогичное снижение имеет показатель относительной экономии (отношение общего снижения начальных (максимальных) цен к общему объему начальных (максимальных) цен закупок): 6,7 % - за 2017 год (9,9 % - за 2016 год), причем такая тенденция отмечена по всем уровням заказчиков. Относительная экономия по итогам закупочных процедур приведена на диаграмме:

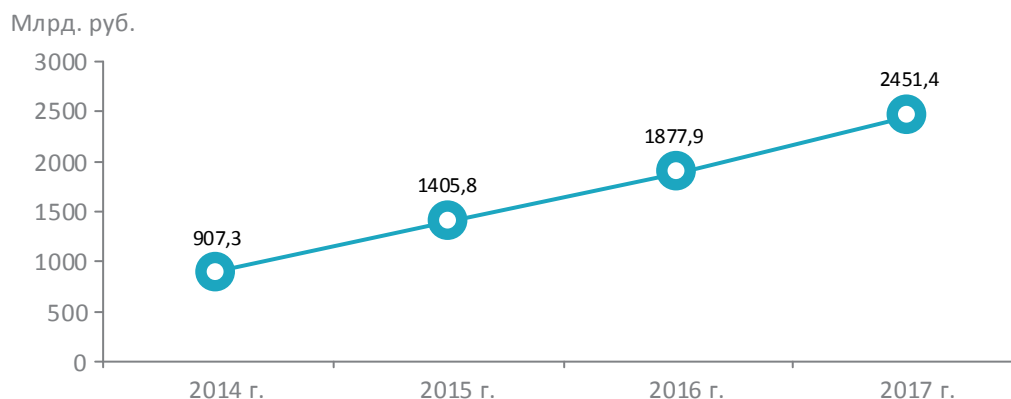


### **Осуществление закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций**

Одним из направлений развития контрактной системы является расширение возможностей участия субъектов малого предпринимательства (далее - СМП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее - СОНО) в закупках для государственных и муниципальных нужд.

Согласно статье 30 Федерального закона № 44-ФЗ заказчики обязаны осуществлять закупки у СМП и СОНО в объеме не менее чем 15 % совокупного годового объема закупок (заказчик может осуществлять закупки как непосредственно у СМП и СОНО, так и установить в документации о закупке требования о привлечении субподрядчиков (соисполнителей) из числа СМП и СОНО).

В 2017 году заказчиками объявлено более 1 млн. закупок у СМП и СОНО в общем объеме 2451,4 млрд. рублей, что на 30,5 % превышает уровень 2016 года. При этом за последние 4 года объем закупок у СМП и СОНО существенно увеличился. Динамика объема закупок у СМП и СОНО приведена на графике:



Доля объявленных закупок у СМП и СОНО (в стоимостном выражении) по итогам 2017 года составила 34,6 % (в 2016 году составляла 29,5 %). Объем закупок, осуществленных непосредственно у СМП и СОНО в 2017 году, - 926,5 млрд. рублей, что составляет 13,1 % общего объема объявленных закупок.

Значительный прирост объема закупок у СМП и СОНО по сравнению с 2016 годом произошел в основном за счет роста объема закупок, в которых СМП и СОНО были привлечены в качестве субподрядчиков, соисполнителей. Объем закупок у СМП и СОНО приведен в таблице:

	Общая стоимость объявленных закупок		Общая стоимость заключенных контрактов	
	2017 г., млн. руб.	прирост к 2016 г., %	2017 г., млн. руб.	прирост к 2016 г., %
Закупки у СМП и СОНО	2451402	30,5	2249634	38,2
в том числе: непосредственно с СМП и СОНО	926508	15,9	948702	24,3
в которых СМП и СОНО привлечены в качестве субподрядчиков/соисполнителей	1542632	41,5	1393828	51,4

Таким образом, одно из направлений развития контрактной системы в сфере закупок по расширению доступа СМП и СОНО к государственным и муниципальным закупкам в настоящее время в большей степени реализо-

вано через привлечение СМП и СОНО в качестве субподрядчиков (соисполнителей), а не через прямые закупки.

### **Правовое обеспечение контрактной системы в сфере закупок**

В 2017 году продолжилось формирование контрактной системы в сфере закупок, как полноценного действенного механизма осуществления закупок. При этом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, начиная с апреля 2017 года, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 года № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» определен Минфин России.

С момента передачи указанных полномочий фактически происходило формирование соответствующего структурного подразделения Минфина России и построение системы работы по реализации переданных функций.

Из возможных достижений Минфина России в 2017 году можно отметить обеспечение принятия в декабре 2017 года законопроекта о внесении изменений в законодательство о контрактной системе, предусматривающих с 2019 года переход на проведение электронных конкурсов и иных процедур, который ранее разрабатывался Минэкономразвития России.

За прошедшие 4 года с начала действия Федерального закона № 44-ФЗ в него внесено 48 изменений и принято более 100 подзаконных актов в его развитие.

По итогам 2017 года в Федеральный закон № 44-ФЗ внесено 13 изменений, которые можно разделить на следующие блоки, приведенные в таблице:

Наименование изменений	Количество и реквизиты нормативных правовых актов	Содержание изменений
1. Оплата заказчиком товаров, работ, услуг	1 акт Федеральный закон от 01.05.2017 № 83-ФЗ	1. Введение предельного срока оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта - не более 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке. 2. Сокращение для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций предельного срока оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта до 15 рабочих дней*
2. Закупки унитарных предприятий	1 акт Федеральный закон от 07.06.2017 № 108-ФЗ	Выведение из-под действия Федерального закона № 44-ФЗ государственных и муниципальных унитарных предприятий, являющихся аптечными организациями

Наименование изменений	Количество и реквизиты нормативных правовых актов	Содержание изменений
3. Закупки на территории иностранного государства	1 акт Федеральный закон от 26.07.2017 № 211-ФЗ	1. Установление требований обеспечения исполнения контракта, определения особенностей планирования и осуществления закупок на территории иностранного государства. 2. Введение положений, предусматривающих неосуществление контроля, предусмотренного пунктом 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, в отношении закупок на территории иностранного государства для обеспечения деятельности заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства
4. Сфера применения Федерального закона № 44-ФЗ	1 акт Федеральный закон от 29.12.2017 № 475-ФЗ	Выведение из-под действия Федерального закона № 44-ФЗ закупки по созданию и функционированию средств связи и информационных технологий, связанных с подготовкой и проведением чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года
5. Закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	7 актов федеральные законы от 22.02.2017 № 17-ФЗ, от 28.03.2017 № 45-ФЗ, от 07.06.2017 № 106-ФЗ, от 26.07.2017 № 198-ФЗ, от 29.07.2017 № 231-ФЗ, от 29.12.2017 № 475-ФЗ, от 31.12.2017 № 503-ФЗ	Дополнено 8 случаями осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)**, в том числе: пунктами 49-54 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ; пункт 5 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ дополнен возможностью осуществлять закупки до 400 тыс. рублей организациями для детей-сирот; пункт 8 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ дополнен случаем по оказанию услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами***
6. Комплексные поправки в Федеральный закон № 44-ФЗ	1 акт Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ	1. Электронизация конкурсов и других закупочных процедур (с 1 июля 2018 года заказчики получают право на проведение электронных процедур, с 1 января 2019 года заказчики будут обязаны проводить электронные процедуры). 2. Введение особого порядка финансового обеспечения заявок при участии в конкурсах и аукционах, а также при участии в электронных процедурах. 3. Установление дополнительных требований к участникам закупок (отсутствие ограничений для участия в закупках), к заявке на участие в запросе котировок, а также уточнение случаев размещения отчета об исполнении этапа контракта. 4. Изменение порядка рассмотрения обращений физических лиц в контрольные органы в сфере закупок. 5. Изменение в правилах описания объекта закупки
7. Редакционные правки	2 акта федеральные законы от 28.03.2017 № 36-ФЗ, от 31.12.2017 № 506-ФЗ	Внесены редакционные правки в часть 21.1 статьи 22, часть 1 статьи 93, часть 1 статьи 108 Федерального закона № 44-ФЗ

\* Срок оплаты по контрактам для субъектов малого предпринимательства был сокращен с 30 дней до 15 рабочих дней в соответствии с рекомендациями Счетной палаты в период разработки проекта федерального закона.

\*\* Всего на 31 декабря 2017 года перечень состоит из 52 действующих пунктов, на дату принятия Федерального закона № 44-ФЗ было установлено 28 случаев.

\*\*\* При этом пункт 43 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ утратил силу (Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В 2017 году в развитие Федерального закона № 44-ФЗ было принято 14 нормативных правовых актов и в 11 действующих актов внесены изменения (всего принято 25 актов).

Основываясь на статистике и анализе вновь принятых актов, можно выделить основные направления изменений, приведенные в таблице:

Направление изменений	Количество и реквизиты нормативных правовых актов	Содержание изменений
1. Сфера строительства и инвестиционных контрактов	5 актов постановления Правительства Российской Федерации от 15.05.2017 № 570, от 27.02.2017 № 231, от 02.02.2017 № 121, от 28.01.2017 № 96, от 12.05.2017 № 563	<p>1. Утверждены виды и объемы работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, которые выполняются подрядчиком самостоятельно.</p> <p>2. Утверждены Правила ведения реестра единственных поставщиков товара, производство которого создается или модернизируется и осваивается на территории Российской Федерации.</p> <p>3. Утверждены общие требования к порядку определения предельной цены единицы товара, производство которого создается или модернизируется и осваивается на территории Российской Федерации в соответствии со специальным инвестиционным контрактом.</p> <p>4. Утверждены требования к содержанию и форма отчета о соблюдении стороной-инвестором специального инвестиционного контракта требований пункта 5 части 1 статьи 111.3 Федерального закона № 44-ФЗ.</p> <p>5. Утверждены правила заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства; положение о проведении технологического и ценового аудита обоснования инвестиций, осуществляемых в инвестиционные проекты по созданию объектов капитального строительства, в отношении которых планируется заключение контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства</p>
2. Сфера закупки лекарственных препаратов, медицинских изделий	3 акта постановления Правительства Российской Федерации от 15.11.2017 № 1380, от 08.02.2017 № 149, от 14.08.2017 № 967	<p>1. Утверждены особенности описания лекарственных препаратов для медицинского применения, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд.</p> <p>2. Определен федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения.</p> <p>3. Установлены особенности осуществления закупки медицинских изделий одноразового применения (использования) из поливинилхлоридных пластиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд; правила отбора организаций, реализующих в 2017-2024 годах комплексные проекты по расширению и (или) локализации производства медицинских изделий одноразового применения (использования) из поливинилхлоридных пластиков, в целях осуществления конкретной закупки такой продукции для обеспечения государственных и муниципальных нужд</p>
3. Защита национальных интересов	2 акта постановления Правительства Российской Федерации от 05.09.2017 № 1072, от 14.01.2017 № 9	Приняты нормы, направленные на поддержку импортозамещения, в частности, введен запрет на допуск 161 вида иностранных товаров

Направление изменений	Количество и реквизиты нормативных правовых актов	Содержание изменений
4. Определение полномочий органов исполнительной власти	2 акта постановления Правительства Российской Федерации от 13.04.2017 № 442, от 14.04.2017 № 446	1. Определен федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок (далее - ЕИС), по созданию, развитию, ведению и обслуживанию ЕИС, по установлению порядка регистрации в ЕИС и порядка пользования ЕИС (Федеральное казначейство). 2. Передача полномочий Минфину России от Минэкономразвития России по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд
5. Определение размера штрафа и пени	1 акт постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2017 № 1042	Утверждены правила определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом
6. Ведение в ЕИС каталога товаров, работ, услуг	1 акт постановление Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 145	Утверждены правила формирования и ведения в ЕИС каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, правила использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Анализ принятых изменений (11) в действующих постановлениях Правительства Российской Федерации показал следующее:

- внесены изменения в правила подготовки акта Правительства Российской Федерации об определении стороны-инвестора специального инвестиционного контракта; перечень отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, в отношении которых устанавливаются ограничения и условия допуска; в правовые акты о нормировании в сфере закупок; правила определения нормативных затрат; правила осуществления банковского сопровождения контрактов;

- уточнены требования к форме приложений планов-графиков; к участникам закупки услуг общественного питания и поставки продуктов для социальных учреждений;

- в отношении федеральных заказчиков снова в полной мере заработал казначейский контроль.

Кроме того, в 2017 году принято более 50 распоряжений Правительства Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, определяющих единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (данные приведены на основе поступивших в Счетную палату распоряжений Правительства Российской Федерации).

Федеральным законом от 26 июля 2017 года № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности должностных лиц заказчика за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» введена административная ответственность за несоблюдение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом.

### Осуществление контроля в сфере закупок

В рамках статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок осуществляется ФАС России и Федеральным казначейством.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля в сфере закупок приведены в таблице:

Наименование контрольного органа	Полномочия
ФАС России	Осуществляет контроль в соответствии с пунктом 1 части 3, частями 4 и 10 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ: - в части соблюдения процедур закупок и заключения контрактов; - в сфере государственного оборонного заказа и на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну
Федеральное казначейство	Осуществляет контроль в соответствии с частями 5 и 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ в части: - финансового обеспечения закупок; - обоснования закупок и начальной (максимальной) цены контракта; - нормирования закупок; - применения мер ответственности в рамках исполнения контракта; - соответствия товаров (работ, услуг) условиям контракта; - соответствия результатов исполнения контрактов целям осуществления закупок

ФАС России с учетом территориальных органов по итогам 2017 года выявлено 51739 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, что на 6,1 % больше аналогичного показателя за 2016 год.

Результаты осуществления ФАС России (письмо ФАС России от 29 января 2018 года № РП/5645/18) в 2017 году контрольной деятельности в сфере закупок приведены в таблице:

	2016 г.	2017 г.	Изменение показателя, %
Общее количество проверок (плановых и внеплановых, в том числе по жалобам), ед.	10052	7871	- 21,7
Общее количество жалоб, ед.	84373	89333	+ 5,9

	2016 г.	2017 г.	Изменение показателя, %
Доля внеплановых проверок (от общего количества проверок), %	97,2	96,8	- 0,4*
Доля обоснованных и частично обоснованных жалоб (от общего количества рассмотренных), %	45,0	47,0	+2*
Общее количество выявленных нарушений, ед.	48745	51739	+ 6,1
Общее количество выданных предписаний, ед.	26213	27994	+ 6,8
Количество исков в суд о признании закупки недействительной, ед.	49	35	- 28,6
Количество возбужденных административных дел, ед.	22788	23830	+ 4,6
Объем наложенных/взысканных административных штрафов, тыс. руб.	249745/208235	295821/209886	+ 18,4/+0,8

\* Процентного (ых) пункта.

Из таблицы следует, что контрольная деятельность ФАС России в сфере закупок носит преимущественно внеплановый характер (96,8 % - доля внеплановых проверок). При этом, несмотря на снижение общего количества проверок (на 21,7 %), по итогам 2017 года увеличилось количество выявленных нарушений (на 6,1 %), возросла доля обоснованных и частично обоснованных жалоб (на 2 процентных пункта).

По итогам 2017 года деятельность ФАС России по возбуждению административных дел характеризуется следующими показателями:

- возбуждено более 23 тыс. дел;
- взыскано порядка 71 % общего объема наложенных штрафов (в 2016 году - 83,4 процента).

К наиболее типичным нарушениям, выявляемым ФАС России, относятся нарушения порядка отбора участников закупок, установление требований в документации о закупках, не предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, нарушения размещения информации в ЕИС, нарушения порядка изменения условий контракта, в том числе увеличение цен товаров, работ, услуг.

Федеральным казначейством с учетом территориальных органов в 2017 году проведено 2220 проверок, в том числе: плановых - 2024, внеплановых - 196, по результатам которых выявлено 2791 нарушение. Сумма выявленных нарушений - 39308,58 млн. рублей, общее количество выданных предписаний - 180 (данные приведены в соответствии с письмом Федерального казначейства от 29 января 2018 года № 14-00-06/1657).

Распределение нарушений, выявленных Федеральным казначейством в рамках осуществления контрольной деятельности в сфере закупок:



- нарушения при обосновании начальной (максимальной) цены контракта - 89,4 %;
- нарушения в части соответствия товаров, работ и услуг (далее - ТРУ) условиям контракта - 4,7%;
- нарушения в части отражения в документах учета ТРУ - 2,7 %;
- нарушения при обосновании закупок - 1,9 %;
- нарушения в части применения мер ответственности - 0,9 %;
- нарушения в части соответствия использования ТРУ целям осуществления закупки - 0,3%;
- нарушения в части нормирования закупок - 0,1 процента.

Основная доля нарушений, выявленных Федеральным казначейством, приходится на нарушения при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов (89,4 %), а также в части соответствия ТРУ условиям контракта (4,7 процента).

К наиболее типичным нарушениям при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов можно отнести следующие:

- отсутствие документов по обоснованию начальной (максимальной) цены контракта;
- установление начальной (максимальной) цены контракта на основании информации о ценах не идентичных ТРУ, планируемых к закупкам;
- использование коммерческих предложений, где стоимость за единицу товара превышает предельную стоимость, установленную актами о нормировании в сфере закупок;
- использование информации о ценах ТРУ, содержащейся в контрактах, которые не исполнены.

### **Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок**

В рамках статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ Счетная палата осуществляет аудит в сфере закупок посредством анализа и оценки результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со статьей 13 Федерального закона № 44-ФЗ.

Счетной палатой в 2017 году было проведено 175 контрольных мероприятий, в рамках которых, в том числе, проверялась закупочная деятельность 340 объектов аудита (контроля).

По результатам контрольных мероприятий 2017 года выявлено 2178 нарушений законодательства в сфере закупок (включая открытые сведения, информацию ограниченного доступа и сведения, составляющие

государственную тайну) на общую сумму 104,6 млрд. рублей, в 2016 году - 823 нарушения на общую сумму более 48,8 млрд. рублей. Количество и объем выявленных в 2017 году Счетной палатой нарушений увеличились по сравнению с 2016 годом в 2,6 раза и 2,1 раза, соответственно.

Рост количества выявленных нарушений связан с завершением формирования методической базы по проведению аудита в сфере закупок<sup>7</sup>, увеличением количества контрольных мероприятий и объектов контроля, а также с увеличением открытости информации, размещаемой в единой информационной системе в сфере закупок.

Распределение количества нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выявленных Счетной палатой, по этапам осуществления закупок приведено в таблице:

	Нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок	
	количество	%
Исполнение контракта	983	29
Процедура закупок	636	45
Планирование закупок	246	11
Документация (извещения) о закупках	96	4
Заключение контрактов	75	4
Организация закупок	67	3
Применение обеспечительных мер и мер ответственности по контракту	55	3
Иные нарушения, связанные с проведением закупок	20	1
Всего	2178	100

К наиболее типичным нарушениям законодательства в сфере закупок по сумме нарушений, выявленным Счетной палатой в 2017 году, можно отнести следующие нарушения:

- нарушения условий исполнения контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору) (68,2 % от общей суммы выявленных нарушений);
- нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта (договора), цены контракта (договора), заключаемого с единственным поставщиком (13,1 %);

<sup>7</sup> СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» (протокол от 21 апреля 2016 года № 17К (1092), с изменениями от 20 января 2017 года № 1К (1146), Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (протокол от 30 июня 2017 года № 39К (1184).

- несоблюдение требований, в соответствии с которыми государственные контракты (договоры) заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств (11,2 %);

- нарушения при приемке и оплате поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов (договоров) (2,4 %);

- неприменение мер ответственности по контракту (договору) (отсутствуют взыскания неустойки (пени, штрафы) с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя) (1,4 %);

- внесение изменений в контракт (договор) с нарушением требований, установленных законодательством (0,8 процента).

В ходе проверок Счетной палатой выявляются нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, связанные с оплатой из средств федерального бюджета невыполненных работ (услуг) или работ (услуг), не предусмотренных условиями контракта.

Например, Минсельхозом России в рамках государственного контракта, заключенного с ФГБОУ ВО «Российский государственный аграрный университет - МСХА им. К.А. Тимирязева», были приняты и оплачены работы, предусматривающие закупку комплектующих, недостающего оборудования, лучших образцов узлов оборудования, расходных материалов для изготовления опытных образцов комплектов российского оборудования общей стоимостью 130,9 млн. рублей<sup>8</sup>, которые на момент оплаты не были выполнены.

Федеральным государственным бюджетным учреждением «Управление водными ресурсами Цимлянского водохранилища» в рамках контракта, заключенного с ООО «Промышленно-строительная фирма СУ-10», были приняты и оплачены работы по строительству берегоукрепления Цимлянского водохранилища на общую сумму 30,1 млн. рублей, которые фактически подрядчиком не выполнялись<sup>9</sup>.

Минспортом России по государственному контракту на выполнение научно-исследовательской работы «Разработка методических рекомендаций по установлению государственных требований к уровню физической подготовленности инвалидов при выполнении нормативов Всероссийско-

---

<sup>8</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств бюджета Союзного государства, выделенных на реализацию программы Союзного государства «Инновационное развитие производства картофеля и топинамбура» в 2013-2015 годах и истекшем периоде 2016 года» утвержден Коллегией Счетной палаты 17 февраля 2017 года (протокол № 7К (1152)).

<sup>9</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год в Федеральном агентстве водных ресурсов утверждено Коллегией Счетной палаты 16 мая 2017 года (протокол № 27К (1172)).

го физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО)», заключенному с ФГБОУ ВПО «Национальный государственный университет физической культуры, спорта и здоровья имени П.Ф. Лесгафта», приняты и оплачены фактически не выполненные работы на сумму 19,1 млн. рублей<sup>10</sup>.

КГКУ «Служба заказчика министерства строительства Хабаровского края» при строительстве объекта капитального строительства были оплачены работы по откорректированной проектно-сметной документации, которые не предусмотрены сметной документацией по утвержденному проекту строительства, на общую сумму 59,1 млн. рублей<sup>11</sup>.

Муниципальными заказчиками (муниципальное образование «Сусуманский городской округ», МОГКУ «УДТК», муниципальное образование «Ольский городской округ», департамент САТЭК мэрии г. Магадана, мин-природы Магаданской области) в рамках заключенных контрактов на строительство и капитальный ремонт ГТС и выполнение руслоформирующих работ были оплачены работы за не возведенные временные здания и сооружения общей стоимостью 20,2 млн. рублей<sup>12</sup>.

Также Счетной палатой выявлено значительное количество нарушений, связанных с обоснованием начальной (максимальной) цены контракта.

Например, администрацией города Кемерово в результате несоблюдения Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации, утвержденной постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 года № 15/1 (МДС 81-35.2004), при составлении локального сметного расчета по 9 объектам ремонта автомобильных дорог была завышена начальная (максимальная) цена контракта на общую сумму 272,4 млн. рублей<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год в Министерстве спорта Российской Федерации утверждено Коллегией Счетной палаты 25 мая 2017 года (протокол № 32К (1177)).

<sup>11</sup> Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка использования в 2014-2016 годах и истекшем периоде 2017 года государственных средств, направленных на организацию и функционирование комплексной системы управления водными ресурсами на территории Дальневосточного федерального округа и выполнение задач Водной стратегии Российской Федерации» утвержден Коллегией Счетной палаты 23 ноября 2017 года (протокол № 63 К (1208)).

<sup>12</sup> Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка использования в 2014-2016 годах и истекшем периоде 2017 года государственных средств, направленных на организацию и функционирование комплексной системы управления водными ресурсами на территории Дальневосточного федерального округа и выполнение задач Водной стратегии Российской Федерации» утвержден Коллегией Счетной палаты 23 ноября 2017 года (протокол № 63К (1208)).

<sup>13</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации в 2017 году приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» утвержден Коллегией Счетной палаты 25 декабря 2017 года (протокол № 75К (1220)).

Федеральной таможенной службой был осуществлен расчет начальной (максимальной) цены контракта на оказание услуг по технической поддержке программных продуктов Oracle на основании коммерческих предложений, не сопоставимых с условиями планируемой закупки, что привело к завышению начальной (максимальной) цены контракта на 124,0 млн. рублей (расчетно)<sup>14</sup>.

Минстроем России при осуществлении отдельных закупок на общую сумму 105,5 млн. рублей при обосновании начальной (максимальной) цены контракта методом сопоставимых рыночных цен использовалась информация о ценах товаров, работ, услуг, полученная по запросам у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не осуществлявших поставки идентичных или однородных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам<sup>15</sup>.

Необоснованное применение муниципальными заказчиками (МБУ «Управление городского хозяйства», КГБУ «Управление автомобильных дорог и транспорта», МКУ «Управление капитального строительства», МКУ «Благоустройство Ленинского района», МКУ «Благоустройство Кировского района», МКУ «Благоустройство Свердловского района») расценок сборника федеральных единичных расценок части 27 «Автомобильные дороги» вместо раздела 68 «Благоустройство» при формировании начальной (максимальной) цены контракта на выполнение работ по 7 объектам ремонта автомобильных дорог Пермской агломерации привело к завышению начальных (максимальных) цен контрактов на общую сумму 18,5 млн. рублей (расчетно)<sup>16</sup>.

Также Счетной палатой выявляются нарушения, связанные с неприменением мер ответственности по контракту (договору) к недобросовестному поставщику (подрядчику, исполнителю).

Так, Минпромторгом России требования по уплате пени в связи с нарушением поставщиками установленных государственными контрактами сроков поставки школьных автобусов и оказания услуг по их доставке

---

<sup>14</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию мероприятий в рамках планов информатизации в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года (при необходимости в более ранние периоды) в целях обеспечения прозрачности таможенного оформления и таможенного контроля» утвержден Коллегией Счетной палаты 22 февраля 2017 года (протокол № 8К (1153).

<sup>15</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации утверждено Коллегией Счетной палаты 23 мая 2017 года (протокол № 30К (1175).

<sup>16</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации в 2017 году приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» утвержден Коллегией Счетной палаты 25 декабря 2017 года (протокол № 75К (1220).

не предъявлялись. В результате общий объем невзысканной пени составил порядка 50,3 млн. рублей (расчетно)<sup>17</sup>.

Также Минпромторгом России не направлялись требования к исполнителям работ об уплате штрафов в связи с нарушением сроков выполнения обязательств по 15 государственным контрактам. Общий размер невзысканных штрафов составил 143,6 млн. рублей (расчетно)<sup>18</sup>.

Минприроды России к исполнителям по двум государственным контрактам не применялись меры ответственности, не направлялись требования о взыскании неустоек в общей сумме 16,0 млн. рублей<sup>19</sup>.

Минсельхозом России несвоевременно приняты меры по обеспечению исполнения обязательств в рамках банковской гарантии в связи с нарушением срока выполнения работ по государственному контракту, заключенному с ООО «Западносибирский биотехнологический центр по селекции и семеноводству картофеля и топинамбура». Так, только через полтора года после истечения срока сдачи работ первого этапа государственного контракта (19 мая 2014 года) Минсельхоз России обратился в ЗАО «ГЕНБАНК», гаранту обеспечения исполнения государственного контракта, с требованием об уплате денежной суммы по банковской гарантии в размере 25,7 млн. рублей<sup>20</sup>.

В ходе проверок Счетной палатой выявляются факты согласованных действий участников закупок. Так, при проведении Минпромторгом России<sup>21</sup> четырех открытых конкурсов подавались только две заявки (ЗАО «НИИ Экономики» и ОАО «Авиационная промышленность»), а победите-

---

<sup>17</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования Министерством промышленности и торговли Российской Федерации бюджетных ассигнований федерального бюджета на закупку школьных автобусов российского производства, а также расходов, связанных с обеспечением их доставки до конечного потребителя, в 2016 году» утвержден Коллегией Счетной палаты 29 марта 2017 года (протокол № 16К (1161)).

<sup>18</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации утверждено Коллегией Счетной палаты 23 мая 2017 года (протокол № 30К (1175)).

<sup>19</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации утверждено Коллегией Счетной палаты 16 мая 2017 года (протокол № 27К (1172)).

<sup>20</sup> Отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств бюджета Союзного государства, выделенных на реализацию программы Союзного государства «Инновационное развитие производства картофеля и топинамбура» в 2013-2015 годах и истекшем периоде 2016 года» утвержден Коллегией Счетной палаты 17 февраля 2017 года (протокол 7К (1152)).

<sup>21</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности закупок работ (услуг) за 2015-2016 годы и первое полугодие 2017 года, осуществляемых органами власти, государственными учреждениями и связанных с исполнением установленных полномочий и предусмотренных государственными заданиями» утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 декабря 2017 года (протокол № 71К (1216)).

лем по всем закупкам признавался один и тот же участник (ЗАО «НИИ Экономики»). Кроме того, в ходе проверки было установлено, что участники указанных закупок обладают признаками аффилированности.

В результате по итогам проведения открытых конкурсов снижение начальной (максимальной) цены контракта отсутствовало (ценовое предложение каждого участника конкурса соответствовало начальной (максимальной) цене контракта). Суммарная начальная (максимальная) цена контрактов по четырем конкурсам составила 740,1 млн. рублей.

Материалы данной проверки были направлены в ФАС России для проведения проверки в части соблюдения организациями антимонопольного законодательства при участии в закупках товаров, работ, услуг, осуществленных Минпромторгом России<sup>22</sup>.

В 2017 году по результатам проведения контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности закупок работ (услуг) за 2015-2016 годы и первое полугодие 2017 года, осуществляемых органами власти, государственными учреждениями и связанных с исполнением установленных полномочий и предусмотренных государственными заданиями»<sup>23</sup> Счетной палатой в закупочной деятельности некоторых министерств были выявлены системные нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Так, Минэнерго России во всех государственных контрактах на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, заключенных в 2016-2017 годах, не включало предусмотренное постоянной частью типового контракта положение о праве исполнителя привлечь к исполнению своих обязательств по контракту (договору) других лиц - соисполнителей - только с согласия заказчика.

Минпромторгом России по 22 государственным контрактам с нарушением установленных сроков направлялись сведения об исполнении контрактов в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (Федеральное казначейство).

По результатам контрольных мероприятий Счетной палатой в 2017 году были выявлены факты возникновения конфликта интересов при проведении конкурсных процедур.

---

<sup>22</sup> По состоянию на 22 февраля 2018 года информация о рассмотрении ФАС России обращения Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 2017 года № 14-326/14-04 не поступала.

<sup>23</sup> Отчет утвержден Коллегией Счетной палаты 18 декабря 2017 года (протокол № 71К (1216)).

Так, ФГБОУ ДО «Всероссийский детский центр «Смена» в 2016-2017 годах с ООО «АДО «ЛИДЕР» было заключено 14 государственных контрактов, связанных с созданием Всероссийского учебно-тренировочного центра профессионального мастерства, на общую сумму 20,7 млн. рублей. При этом согласно информационной системе «Спарк-Интерфакс» совладельцем ООО «АДО «ЛИДЕР» являлся заместитель директора ФГБОУ ДО «Всероссийский детский центр «Смена» по организационным вопросам, который также являлся заместителем председателя единой комиссии по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) ФГБОУ ДО «Всероссийский детский центр «Смена»<sup>24</sup>.

По итогам проведенного аудита в сфере закупок в 2017 году Счетной палатой направлено 196 представлений объектам контроля (аудита), 6 предписаний, 43 обращения направлено в правоохранительные органы.

В рамках Соглашения о сотрудничестве между Счетной палатой и ФАС России по решению Коллегии Счетной палаты направляются информационные письма о выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий признаках нарушения законодательства Российской Федерации.

По информации ФАС России, в 2017 году от Счетной палаты поступило 110 обращений по признакам нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, по результатам рассмотрения которых подтвердились нарушения в 65 обращениях.

На основании обращений Счетной палаты ФАС России было выявлено 181 нарушение, из которых 105 нарушений (58 %) носили признаки административного правонарушения. Всего ФАС России было начислено административных штрафов на общую сумму 743 тыс. рублей.

Счетная палата в рамках выполнения задач, определенных Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», осуществляет взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), в том числе аудита закупок.

По поступившей информации (в соответствии с запросом Счетной палаты от 20 декабря 2017 года № 14-310/14-04) от контрольно-счетных орга-

---

<sup>24</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации мероприятий, направленных в 2016 году и за истекший период 2017 года на подготовку высококвалифицированных рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий, включая создание и функционирование многофункциональных центров прикладных квалификаций, а также мероприятий по подготовке и проведению мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в г. Казани, в том числе в составе приоритетного проекта «Подготовка высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий» утвержден Коллегией Счетной палаты 1 декабря 2017 года (протокол № 67К).



нов 85 субъектов Российской Федерации (далее - КСО), в 2017 году указанными органами проведено 1218 контрольных мероприятий, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок.

В рамках указанных мероприятий КСО проверено более 3 тыс. заказчиков, в том числе 1527 заказчиков регионального уровня, 1612 - муниципального уровня.

По результатам проверок за указанный период выявлено более 34 тыс. нарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд на общую сумму более 35 млрд. рублей, что на 25,9 % и 6,1 %, соответственно, превышает показатели 2016 года (в 2016 году выявлено более 27 тыс. нарушений на общую сумму порядка 33 млрд. рублей).

По результатам контрольных мероприятий, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок, КСО направлено 1258 представлений и 95 предписаний объектам контроля (аудита), 382 обращения в правоохранительные органы, 437 обращений в контрольные органы в сфере закупок.

### **Информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок**

Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок осуществляется посредством функционирования единой информационной системы в сфере закупок.

По информации, представленной Федеральным казначейством (письмо от 29 января 2018 года № 14-00-06/1657), в 2017 году были проведены следующие мероприятия, направленные на оптимизацию работы ЕИС:

- оптимизированы механизмы формирования планов закупок и планов-графиков закупок;
- оптимизированы механизмы интеграционного взаимодействия ЕИС с внешними системами осуществления закупок для недопущения размещения в ЕИС ошибочных данных;
- оптимизирована функция контроля идентификационного кода закупки в планах закупок, планах-графиках закупок и извещениях;
- приведены в соответствие требованиям законодательства о контрактной системе в сфере закупок формы размещаемых в ЕИС планов закупок и планов-графиков закупок;
- внедрена обязанность детализации по кодам бюджетной классификации объемов финансового обеспечения позиций планов закупок, планов-графиков закупок;

- доработан реестр контрактов в части обеспечения возможности указания в структурированном виде информации о размере аванса по контракту (если контрактом предусмотрена выплата аванса), о сумме налога на добавленную стоимость, о гарантии качества товара, работы, услуги по контракту и сроке ее представления;

- обеспечена возможность указания в реестре контрактов ЕИС в структурированном виде сведений о договорах с субподрядчиками, соисполнителями из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в информации о контракте или его изменениях;

- обеспечена возможность указания сведений об объемах оплаты и объемах привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства за соответствующие годы исполнения долгосрочного договора при формировании позиции плана закупки с информацией о долгосрочном договоре;

- внедрен автоматический контроль соответствия кодов ОКПД2 и ОКЕИ;

- произведена доработка справочников в ЕИС кодов ОКТМО, ОКЕИ, ОК ОПФ в части их автоматического обновления и синхронизации;

- оптимизированы параметры работы расширенных поисковых сервисов в целях осуществления более точного поиска информации по различным реестрам в ЕИС.

Согласно данным ЕИС в 2017 году было проведено 96 обновлений системы, что на 9,1 % больше количества обновлений, проведенных в 2016 году (в 2016 году было проведено 88 обновлений).

Таким образом, в 2017 году продолжилась работа по развитию и доработке информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок.

### **Недостатки в функционировании и развитии контрактной системы в сфере закупок**

В рамках статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ Счетная палата осуществляет оценку развития контрактной системы в сфере закупок, определяет зоны риска ее функционирования, а также подготавливает предложения по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок.

По результатам мониторинга применения Федерального закона № 44-ФЗ в 2017 году к основным проблемам и недостаткам (рискам) при осуществлении государственных и муниципальных закупок можно отнести следующие.

## Сложность правового регулирования

Как отмечалось ранее, с момента принятия Федерального закона № 44-ФЗ внесено значительное количество изменений в Закон (48 изменений), а также принято более 100 подзаконных актов в его развитие, что на практике затрудняет правоприменение законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

По результатам анализа функционирования контрактной системы в сфере закупок можно отметить следующие причины, порождающие сложность правового регулирования сферы государственных и муниципальных закупок.

1. Избыточность правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Анализ принимаемых в развитие контрактной системы в сфере закупок подзаконных актов показывает, что в ряде случаев по одному вопросу принимается несколько подзаконных актов, что приводит к затруднению восприятия и ошибкам (нарушениям) при осуществлении закупочной деятельности заказчиков.

Например, положения о нормировании в сфере закупок установлены в статье 19 Федерального закона № 44-ФЗ, порядок разработки и принятия ведомственных актов по нормированию регламентирован 6 актами Правительства Российской Федерации, которые приведены в таблице:

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047	Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2015 № 476	Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 926	Постановление Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 № 479	Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 1084	Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 927
Утверждены общие требования к разработке актов о нормировании, общие правила определения нормативных затрат и требований ккупаемым ТРУ			Утверждены требования к разработке актов о нормировании для федеральных нужд	Утверждены группы товаров, по которым определяются нормативы затрат (16 позиций) и формулы для определения нормативных затрат (более 95 формул)	Утвержден обязательный перечень отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых определяются требования к их потребительским свойствам (в том числе качеству) и иным характеристикам (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) (25 позиций)

Из таблицы следует, что указанные правовые акты устанавливают общие правила разработки и принятия актов о нормировании закупок, а также перечень товаров, работ, услуг, по которым заказчики утверждают требования и нормативы количества и цены закупаемых товаров, работ, услуг.

Вопросу разработки и принятия актов по нормированию закупок посвящено 4 акта Правительства Российской Федерации.

Для определения требований и нормативов количества и цены закупаемых товаров, работ, услуг принято два постановления Правительства Российской Федерации, отдельные положения которых дублируют друг друга. Например, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 года № 1084 заказчики определяют нормативы цены планшетных компьютеров, принтеров, транспортных средств, мебели, приобретаемых для обеспечения государственных нужд<sup>25</sup>. При этом постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 года № 927 также обязывает заказчиков определять предельные цены по аналогичным товарам<sup>26</sup>.

Таким образом, фактически для утверждения заказчиком ведомственного акта, устанавливающего нормативы количества и цены закупаемых товаров, работ, услуг, а также требования к их свойствам, необходимо изучить 6 актов, 4 из которых об общих требованиях, а 2 акта содержат дублирующие требования.

В части планирования закупок (формирование плана закупки и плана-графика) принято 6 подзаконных актов, которые приведены в таблице:

Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1168	Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 555	Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 554	Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 553	Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 552	Постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2013 № 1043
О размещении планов закупок и планов-графиков в ЕИС	О порядке обоснования закупок	О ведении плана-графика закупок для нужд субъектов РФ и муниципальных нужд	О ведении плана-графика закупок для федеральных нужд	О ведении плана закупок для федеральных нужд	О ведении плана закупок для нужд субъектов РФ и муниципальных нужд

<sup>25</sup> Подпункты «г», «е», «к», «л» пункта 5 Правил определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая, соответственно, территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 года № 1084.

<sup>26</sup> Пункты 1, 3, 5-12, 14, 15 обязательного перечня отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых определяются требования к их потребительским свойствам (в том числе качеству) и иным характеристикам (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 года № 927.

Указанные акты регламентируют порядок размещения планов закупок и планов-графиков в ЕИС, обоснование закупок, а также порядок ведения планов закупок и планов-графиков закупок в разрезе уровней заказчиков (4 акта).

Вместе с тем в целом по вопросу размещения, составления и ведения планов закупок и планов-графиков принято 6 актов Правительства Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что в дальнейшем только в реализацию принятого Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» будет подготовлено и принято порядка 30 актов Правительства Российской Федерации<sup>27</sup>.

2. Большое количество документов, формируемых при осуществлении закупок.

Законодательством о контрактной системе в сфере закупок на каждом этапе осуществления закупки предусмотрено формирование заказчиком пакета документов. Документы, формируемые заказчиком при осуществлении закупок, приведены в таблице:

Этапы осуществления закупки	Формируемые документы в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок
Организация закупочной деятельности	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Приказ о создании контрактной службы / приказ о назначении контрактного управляющего.</li> <li>2. Положение о контрактной службе.</li> <li>3. Должностная инструкция сотрудника контрактной службы / контрактного управляющего.</li> <li>4. Приказ о создании и порядок работы комиссии по осуществлению закупки (может издаваться под каждую закупку).</li> <li>5. Приказ об установлении нормативных затрат.</li> <li>6. Приказ об утверждении требований к закупаемым товарам, работам услугам.</li> <li>7. Регламент проведения ведомственного контроля.</li> <li>8. Приказ о создании приемочной комиссии (право)</li> </ol>
Итого	8 документов
Планирование закупок	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. План закупок, в том числе обоснование закупки (количество соответствует позициям плана закупок).</li> <li>2. Изменения в план закупок (неограниченное количество).</li> <li>3. План-график закупок, в том числе: обоснование закупки (количество соответствует позициям плана-графика закупок); описание объекта закупки (количество соответствует позициям плана-графика закупок); обоснование начальной (максимальной) цены контракта (количество соответствует позициям плана-графика закупок).</li> <li>4. Изменения в план-график закупок (неограниченное количество)</li> </ol>
Итого	Более 4 документов

<sup>27</sup> Письмо Минфина России от 2 февраля 2018 года № 01-02-01/24-6179.

Этапы осуществления закупки	Формируемые документы в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок
Подготовка к процедуре закупки	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Извещение о проведении закупки.</li> <li>2. Документация о закупке, в том числе: обоснование начальной (максимальной) цены контракта; техническое задание; проект контракта</li> </ol>
Итого по каждой закупке	2 документа
Проведение процедуры закупки	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Изменения в документацию о закупке (неограниченное количество).</li> <li>2. Разъяснения положений документации о закупке (неограниченное количество).</li> <li>3. Протокол вскрытия конвертов с заявками / протокол рассмотрения первых частей заявок / протокол предквалификационного отбора / протокол первого этапа двух-этапного конкурса.</li> <li>4. Протокол рассмотрения и оценки заявок (конкурс, запрос котировок) / протокол рассмотрения вторых частей заявок / протокол проведения запроса предложений.</li> <li>5. Протокол рассмотрения единственной заявки (конкурс, аукцион).</li> <li>6. Протокол об отказе от заключения контракта.</li> <li>7. Согласование закупки у единственного поставщика (в случае несостоявшегося конкурса).</li> <li>8. Уведомление об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, предусмотренных пунктами 6, 9, 34 и 50 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.</li> <li>9. Отчет с обоснованием невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя)</li> </ol>
Итого по каждой закупке	Более 4 документов
Исполнение контракта	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Государственный контракт.</li> <li>2. Документ о приемке результатов исполнения контракта.</li> <li>3. Отчет об исполнении контракта.</li> <li>4. Отчет о ненадлежащем исполнении контракта или о неисполнении контракта и о санкциях, которые применены в связи с нарушением условий контракта или его неисполнением.</li> <li>5. Отчет об изменении или о расторжении контракта в ходе его исполнения.</li> <li>6. Экспертиза результатов (при необходимости)</li> </ol>
Итого по каждой закупке	Более 4 документов

Из таблицы следует, что для организации закупочной деятельности в рамках Федерального закона № 44-ФЗ заказчику необходимо разработать и утвердить порядка 8 внутренних актов. При планировании закупок заказчиком подготавливаются более 4 документов, при этом при составлении плана закупок и плана-графика закупок заказчик по каждой закупке, помимо заполнения 15 и 33 граф, соответственно, готовит обоснование закупки, описание объекта закупки, обоснование начальной (максимальной) цены контракта (3 документа).

При осуществлении каждой закупки заказчик в обязательном порядке разрабатывает 10 документов, при этом количество документов может значительно увеличиться в зависимости от способа осуществления закупки, поступивших запросов о разъяснении положений документации о закупке, хода исполнения контракта и т.д.

Причем в процесс подготовки документов для осуществления закупки, как правило, вовлекаются несколько структурных подразделений заказчика (правовое управление, финансовое управление, подразделение, размещающее информацию в ЕИС, отраслевые подразделения). В результате у некоторых заказчиков в состав контрактной службы входит достаточное большое количество работников различных структурных подразделений. Например, в состав контрактной службы Минпромторга России входят работники 23 структурных подразделений министерства.

Кроме того, анализ требований по составлению документов, приведенных в таблице, показал, что в содержание некоторых документов включаются дублирующие сведения, избыточная информация, дополняющие сведения. Например, план закупок и план-график закупок содержат как повторяющиеся сведения (идентификационный код закупки, наименование объекта закупки, обоснование закупки), так и дополняющую информацию (способ осуществления закупки, сведения о начальной (максимальной) цене контракта, информацию об общественном обсуждении, о банковском сопровождении). Извещение о проведении закупки повторяет сведения, которые отражаются в информационной карте документации о закупке.

Также включение дублирующей и избыточной информации вготавливаемые заказчиком документы приводит к необоснованному увеличению объема таких документов, что сопряжено с повышенными рисками подготовки некачественных документов, а также со сложностями выявления контролирующими органами различных нарушений и злоупотреблений со стороны заказчиков.

3. Сложность восприятия законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Сложность законодательства о контрактной системе в сфере закупок подтверждается значительным количеством обращений заказчиков и участников закупок к отдельным федеральным органам исполнительной власти за соответствующими разъяснениями.

Например, согласно справочной правовой системе «Консультант плюс» только за 2017 год федеральными органами исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минфин России, ФАС России, Федеральное казначейство) дано более 1000 разъяснений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, в основном касающихся вопросов планирования закупок, установления требований к участникам закупок, обоснования начальных (максимальных) цен контрактов, заключения и оплаты контрактов и др. Сведения о количестве писем-

разъяснений федеральных органов исполнительной власти в 2017 году приведены в таблице:

	Сведения о количестве писем-разъяснений федеральных органов исполнительной власти в 2017 г.	
	количество	%
Минэкономразвития России	719	72
Минфин России	241	24
ФАС России	17	2
Федеральное казначейство	16	2

Вместе с тем, несмотря на отсутствие органа государственной власти, уполномоченного на предоставление разъяснений применения положений нормативных правовых актов в сфере закупок, имеются факты разъяснений, содержащих различные позиции по одним и тем же вопросам.

Так, письмом от 14 марта 2016 года № 02-02-04/13774 Минфином России по вопросу определения размера ответственности по контракту даны разъяснения о том, что при определении размера неустойки (пени) расчет необходимо производить исходя из стоимости этапа контракта, в рамках которого произошла просрочка выполнения обязательства. При этом письмом от 9 июня 2017 года № 24-03-05/36402 Минфином России даны разъяснения, что расчет пени от стоимости отдельного этапа исполнения обязательств законодательством о контрактной системе в сфере закупок не предусмотрен.

Письмами от 5 июля 2016 года № Д28и-1820, от 9 ноября 2016 года № Д28и-2962, от 8 ноября 2016 года № Д28и-2912 Минэкономразвития России давались разъяснения, что в случае отсутствия у участника запроса котировок идентификационного номера налогоплательщика (ИНН), полученного в налоговых органах Российской Федерации, или неуказания его в составе заявки на участие в запросе котировок, котировочная комиссия отклоняет такую заявку. В то же время Минэкономразвития России придерживалось позиции, что требование заказчика о предоставлении участником запроса котировок информации об ИНН и почтовом адресе не соответствует положениям Федерального закона № 44-ФЗ (письма Минэкономразвития России от 17 мая 2016 года № Д28и-1329, от 16 сентября 2016 года № ОГ-Д28-10815).

#### Недостатки системы контроля в сфере закупок

По результатам анализа осуществления контроля в сфере закупок можно отметить следующие проблемы.



## 1. Разграничение полномочий контрольных органов.

В соответствии со статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

- органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

На федеральном уровне контроль в сфере закупок осуществляется ФАС России и Федеральным казначейством, а также их территориальными органами.

На региональном уровне организация системы контроля в сфере закупок различна. Например, функциональным органом исполнительной власти города Москвы, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов города Москвы о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, является главное контрольное управление города Москвы. В Республике Башкортостан контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг осуществляет Министерство финансов Республики Башкортостан, при этом ведомство выполняет и иные полномочия. На муниципальном уровне сложилась аналогичная картина.

Таким образом, контроль в сфере закупок на региональном и муниципальном уровнях может осуществляться как самостоятельным органом, так и органом, контрольные функции которого являются частью иных полномочий.

## 2. Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере закупок.

Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях срок привлечения к ответственности по нарушениям в сфере закупок составляет один год с момента совершения.

В настоящее время контроль в сфере закупок, осуществляемый ФАС России, больше носит внеплановый характер, то есть проводится на основе поступающих от участников закупок жалоб на действия (бездействие) заказчиков.

При этом нарушения законодательства в сфере закупок, связанные с нарушениями сроков размещения информации в ЕИС или неразмещением в ЕИС какой-либо информации, не являются предметом обращений участников закупок в контрольный орган и фактически могут быть выявлены только в рамках плановых проверок.

При этом такие нарушения, как правило, носят системный характер. Например, Минпромторгом России<sup>28</sup> в отношении 104 контрактов не размещались в реестре контрактов, заключенных заказчиком, приложения к государственным контрактам, являющиеся их неотъемлемой частью. На момент проведения проверки сроки давности привлечения к административной ответственности по указанным фактам истекли по 44 контрактам.

В связи с этим при проведении планового контроля, в случае выявления такого рода нарушений, привлечь заказчиков к ответственности невозможно в связи с истечением сроков давности.

В результате административные ресурсы контролирующих органов в сфере закупок расходуются не рационально, что в совокупности с безнаказанностью виновных должностных лиц заказчиков не способствует соблюдению дисциплины в сфере закупок

Кроме того, в целях минимизации нарушений по неразмещению информации в ЕИС или размещению информации с нарушением сроков целесообразно автоматизировать механизмы анализа и контроля, позволяющие в автоматическом режиме предупреждать, выявлять и привлекать к ответственности за такие нарушения. До настоящего времени остается актуальным внедрение в ЕИС подсистемы фиксации последовательности этапов работы заказчиков, обеспечив при этом блокирования их недобросовестных действий.

---

<sup>28</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности закупок работ (услуг) за 2015-2016 годы и первое полугодие 2017 года, осуществляемых органами власти, государственными учреждениями и связанных с исполнением установленных полномочий и предусмотренных государственными заданиями» утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 декабря 2017 года (протокол № 71К (1216)).

В дальнейшем такая информация может быть использована для применения мер административного характера к должностным лицам, допустившим нарушение действующего законодательства.

### 3. Осуществление контроля в сфере закупок на федеральном уровне.

По итогам анализа установлено, что в настоящее время контроль в сфере закупок на федеральном уровне представляет раздробленную систему.

Так, Федеральным казначейством контроль осуществляется на этапе планирования закупок и исполнения контрактов (на начальном и конечном этапах закупок), а ФАС России - при проведении процедур закупок (на этапе между планированием и исполнением контрактов).

Кроме того, контрольная деятельность ФАС России в основном носит внеплановый характер (доля внеплановых проверок в 2017 году составила 96,8 %), а Федерального казначейства - плановый характер (доля плановых проверок - 91,2 процента).

Отсутствует взаимодействие между контрольными органами по обмену информацией о планируемых проверках, объектах контроля, а также о выявляемых нарушениях, которые могут привести или приводят к нарушениям на последующих этапах осуществления закупок.

В результате целостная картина о нарушениях законодательства о контрактной системе в сфере закупок отсутствует. При этом формирование в автоматическом режиме с использованием ЕИС структурированной и систематизированной информации о нарушениях в сфере закупок позволило бы выявить проблемные места в правоприменительной практике законодательства о контрактной системе, проводить контроль, охватывающий все этапы закупочного цикла, и привело бы к снижению количества нарушений в сфере закупок.

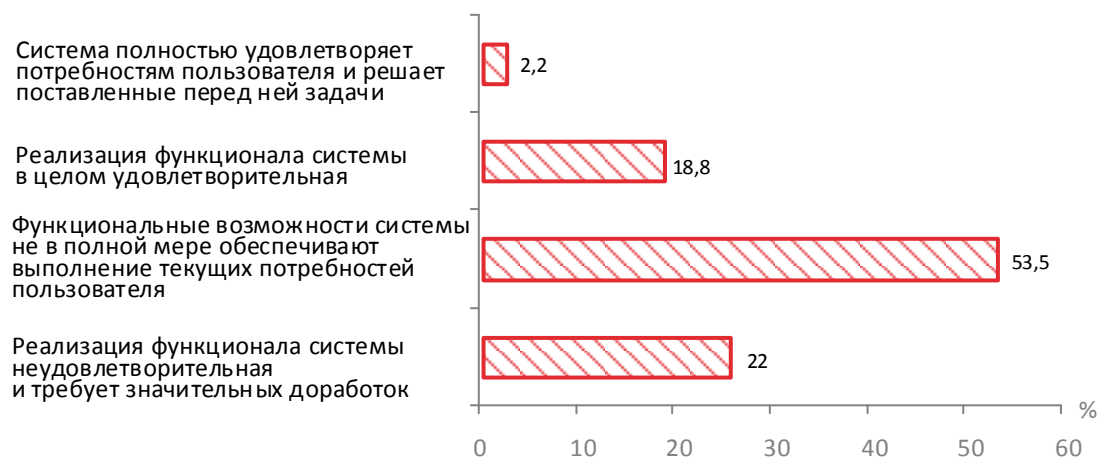
### **Проблемы информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок**

Счетной палатой с июля по декабрь 2017 года проводился опрос об эффективности функционирования ЕИС и подсистемы «Управление закупками» ГИИС «Электронный бюджет».

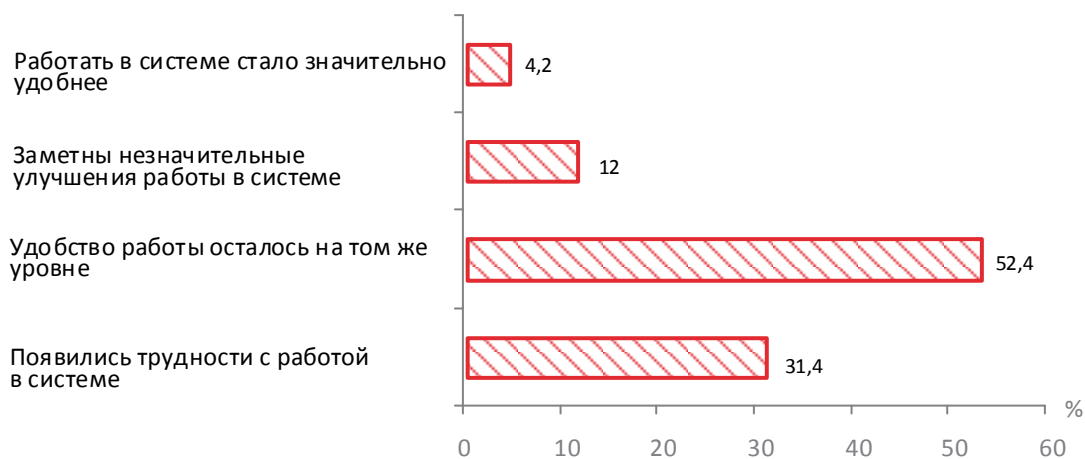
В указанном опросе приняли участие 848 респондентов, из которых доля заказчиков составляет 60,2 %, поставщиков (подрядчиков, исполнителей) - 29 %, других пользователей - 10,8 процента.

Результаты проведенного опроса подтверждают наличие проблем и недостатков в работоспособности указанных систем. Так, более половины

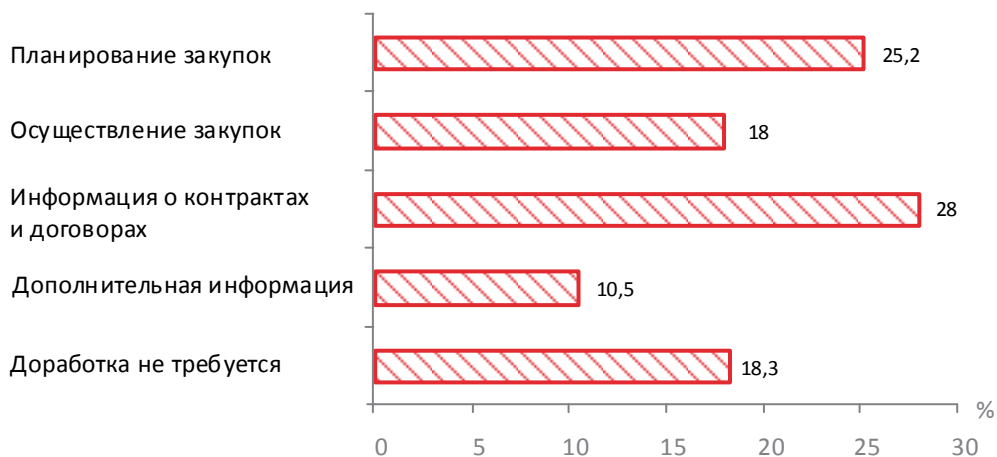
респондентов отметили низкую эффективность функционирования ЕИС (53,5%). Эффективность работы единой информационной системы в сфере закупок приведена на диаграмме:



Расширение возможностей ЕИС не привело к повышению качества работы с системой, так полагают порядка 52,4% респондентов. Расширение возможностей единой информационной системы в сфере закупок приведено на диаграмме:



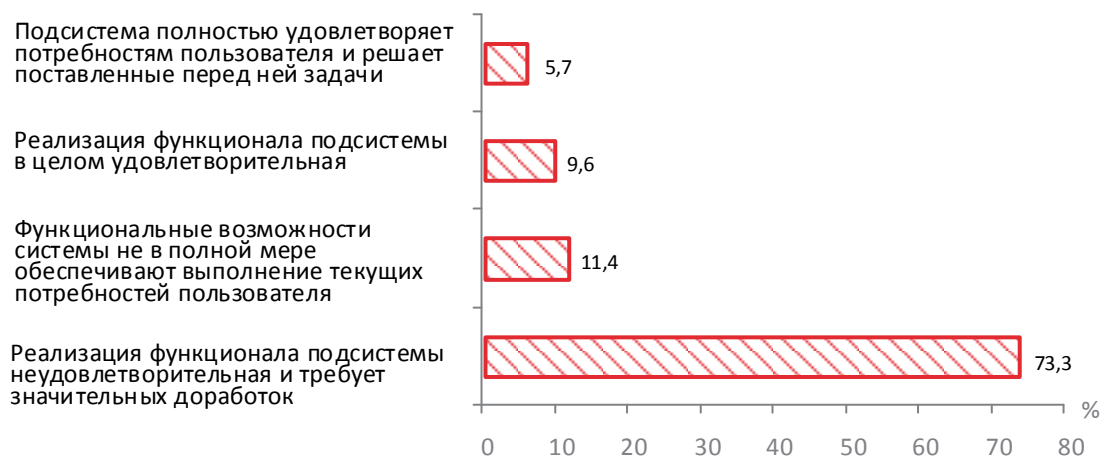
Кроме того, интерфейс ЕИС требует доработки, по мнению опрошенных, в большей степени необходима доработка таких разделов ЕИС, как информация о контрактах и договорах (28%), планирование закупок (25,2%), осуществление закупок (18%). Разделы единой информационной системы в сфере закупок, требующие доработки, приведены на диаграмме:



Также около 70 % респондентов отметили низкое качество поддержки пользователей ЕИС, 58,6 % респондентов - частые сбои в работе ЕИС. При этом в 2017 году увеличилось количество проведенных регламентных работ на 6,6 % и составило 1236 часов.

По информации, размещенной в открытой части данной системы, в 2017 году зафиксировано 75 сообщений о неработоспособности отдельных функций системы, 96 обновлений ЕИС, во время которых ЕИС или ее отдельные функции были недоступны.

Касаясь подсистемы «Управление закупками» ГИИС «Электронный бюджет», 73,3 % респондентов считают, что реализация функционала подсистемы неудовлетворительная и требует значительных доработок, а также отмечают постоянные сбои в ее работе. Эффективность функционирования подсистемы «Управление закупками» ГИИС «Электронный бюджет» приведена на диаграмме:



Для улучшения функционирования подсистемы «Управление закупками» ГИИС «Электронный бюджет» 46,5 % респондентов полагают необходимым усовершенствовать алгоритм работы с подсистемой, 42,9 % респондентов - повысить качество работы службы поддержки.

Также в 2017 году в подсистеме бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет» осуществлялось формирование плана закупок на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов.

Функционал подсистемы бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет» предполагает синхронизацию процесса формирования планов закупок с процессом формирования обоснований (расчетов) плановых сметных показателей на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения федеральных нужд, формируемых в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20 ноября 2007 года № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений». При этом соответствующая функция по синхронизации процесса выгрузки плана закупок в системе «Электронный бюджет» при формировании бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов отсутствовала.

### **Проблемы правоприменительной практики**

#### **Закупки мероприятий по информатизации через НИОКР**

Согласно пунктам 5, 7 и 17 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365, государственные органы ежегодно составляют планы информатизации на очередной финансовый год и на плановый период, проекты которых содержат мероприятия по информатизации, включенные в обоснования бюджетных ассигнований (на первом этапе - в объеме распределения предельных объемов бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период, на втором этапе (после принятия федерального закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период) - в объеме доведенных лимитов бюджетных обязательств на очередной финансовый год и плановый период), и направляют их на заключение в Минкомсвязь России.

В соответствии с пунктом 2 Положения о координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365, к мероприя-

тиям по информатизации относятся мероприятия государственных органов, направленные на создание, развитие, эксплуатацию или использование информационно-коммуникационных технологий, а также вывод из эксплуатации информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

При этом по результатам проверок Счетной палатой выявляются случаи осуществления закупок на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, результатом которых являются как непосредственное создание новых информационных систем, так и их развитие.

Так, Минэнерго России в 2015-2016 годах осуществлено 8 закупок на общую сумму 55034,1 тыс. рублей по 241 виду расходов на выполнение научно-исследовательских и (или) опытно-конструкторских работ, содержащих признаки мероприятий по информатизации и не включенных в утвержденные планы информатизации Минэнерго России<sup>29</sup>.

Необходимо отметить, что в соответствии с подпунктом 16 пункта 3 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетной системы Российской Федерации в отличие от подрядных работ не подлежит налогообложению.

Таким образом, реализация мероприятий по информатизации путем заключения контрактов на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а не договоров подряда:

- создает возможность для невключения таких закупок, содержащих мероприятия по информатизации, в план информатизации ведомств;
- содержит потенциальные риски невозможности достижения результатов научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских и технологических работ и, как следствие, нереализации мероприятий по информатизации и дополнительных расходов бюджетных средств, обусловленных обязанностью заказчика в соответствии с гражданским законодательством оплатить выполнение таких работ;
- влечет непоступление в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость в размере 18 % от цены заключенных государственных контрактов.

---

<sup>29</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности закупок работ (услуг) за 2015-2016 годы и первое полугодие 2017 года, осуществляемых органами власти, государственными учреждениями и связанных с исполнением установленных полномочий и предусмотренных государственными заданиями» утвержден Коллегией Счетной палаты 18 декабря 2017 года (протокол № 71К (1216)).

## Отсутствие должных требований к участникам закупок по выполнению НИР (НИОКР)

Согласно пункту 1 части 1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ при осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки, в том числе соответствие требованиям, установленным законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим выполнение работ, являющихся объектом закупки.

В связи с этим, в случае, если в силу законодательства Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки, предъявляются определенные требования, то заказчик обязан установить указанные требования в документации о закупке (письмо Минфина России от 5 октября 2017 года № 01-02-01/24-65128).

Частью 1 статьи 3 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее - Федеральный закон № 127-ФЗ) определено, что научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом № 127-ФЗ, физическими лицами - гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и юридическими лицами при условии, если научная и (или) научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами.

Таким образом, осуществление научной и (или) научно-технической деятельности юридическим лицом, учредительными документами которого не предусмотрена научная и (или) научно-техническая деятельность, не соответствует действующему законодательству.

При этом согласно письму Минобрнауки России от 14 сентября 2017 года № МОН-П-4287 в случае, если в учредительных документах юридических лиц предусмотрены иные виды деятельности, направленные на достижение целей деятельности юридического лица и на получение (применение) новых знаний, то такую деятельность можно считать соответствующей Федеральному закону № 127-ФЗ.

В ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия установлено, что отдельными федеральными органами исполнительной власти (Минэнерго России, Минпромторг России) во всех документах о закупках на выполнение научно-исследовательских работ и (или)



опытно-конструкторских работ в 2015-2016 годах и первом полугодии 2017 года отсутствовало требование к участникам закупки в части соответствия требованиям, установленным частью 1 статьи 3 Федерального закона № 127-ФЗ (отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности закупок работ (услуг) за 2015-2016 годы и первое полугодие 2017 года, осуществляемых органами власти, государственными учреждениями и связанных с исполнением установленных полномочий и предусмотренных государственными заданиями» утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 декабря 2017 года № 71К (1216)).

Вместе с тем действия заказчиков, не установивших требования к участникам закупки в части соответствия требованиям, установленным частью 1 статьи 3 Федерального закона № 127-ФЗ, по мнению Счетной палаты, могут содержать признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом согласно письму Минфина России от 5 октября 2017 года № 01-02-01/24-65128 администрирование соответствия такому требованию в случае его установления в документации о закупке представляется практически затруднительным. Более того, Минфин России<sup>30</sup> приходит к выводу о невозможности доведения позиции о безусловной обязанности заказчиков о включении в документации о закупках, предусматривающих научную и (или) научно-техническую деятельность, требований к участникам такой закупки о наличии соответствующего вида деятельности в учредительных документах.

Таким образом, в настоящее время не урегулирован вопрос об обязательности установления требований к участникам закупок по выполнению НИР (НИОКР) о наличии соответствующего вида деятельности в учредительных документах.

### **Реализация предложений Счетной палаты по совершенствованию законодательства о контрактной системе в сфере закупок**

Соответствующие предложения в части совершенствования законодательства о контрактной системе в сфере закупок были направлены в Правительство Российской Федерации по результатам мониторинга развития

---

<sup>30</sup> Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (пункт 1 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329).

и функционирования контрактной системы в 2016 году, но не все предложения были реализованы в 2017 году (информационное письмо Счетной палаты от 18 апреля 2017 года № 01-1180/14-04). Меры реагирования на предложения Счетной палаты приведены в таблице:

Предложения	Принятые меры
Принять меры, обеспечивающие комплексные (а не точечные) изменения в законодательство о контрактной системе в сфере закупок, вступающих в силу с начала следующего финансового года и позволяющих заказчикам и поставщикам заранее подготовиться к законодательным новеллам	Минфином России разработан проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, предусматривающий установление единого срока вступления в силу федеральных законов, которыми вносятся изменения в законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок
Определить нормативным правовым актом единого регулятора (уполномоченного органа исполнительной власти), наделенного полномочиями по разъяснению применения положений нормативных правовых актов в сфере закупок	Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок, определен Минфин России, при этом полномочиями по разъяснению применения положений нормативных правовых актов в сфере закупок не наделен
Разработать нормативный правовой акт, регулирующий порядок применения методов определения начальной (максимальной) цены контракта вместо Методических рекомендаций, носящих не обязательный для применения характер	Меры не приняты. Минфином России предлагалось установить порядок определения начальной (максимальной) цены контракта в отдельных сферах деятельности. Проекты соответствующих актов в Счетную палату не поступали
Провести анализ предельных цен, установленных ФОИВ в ведомственных актах, и принять меры по сокращению их значительного разброса	Меры не приняты. Минфином России представлена информация о намерении подготовить предложения в части внесения изменений в действующие акты в сфере нормирования, в том числе при утверждении заказчиками нормативных затрат и предельных цен закупаемых товаров, работ, услуг, при этом конкретные предложения по данной работе не представлены
Дополнить законодательство о контрактной системе положениями о закреплении за Правительством Российской Федерации полномочий по изданию нормативного правового акта, устанавливающего порядок авансирования государственных контрактов, в том числе в зависимости от объема выполняемых работ с учетом этапов исполнения контракта (договора)	Минфином России разработан проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, предусматривающий положения, определяющие порядок авансирования долгосрочных государственных контрактов (договоров) с учетом этапов исполнения контракта (договора)

Актуальными остаются следующие предложения Счетной палаты.

1. Определение уполномоченного органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по разъяснению применения положений нормативных правовых актов в сфере закупок (в настоящее время разъяснения законодательства о контрактной системе в сфере закупок даются федеральными органами исполнительной власти (Минэкономразвития России, ФАС России, Минфин России, Федеральное казначейство), в 2017 году было дано

более 1000 разъяснений, в ряде случаев имеются факты разъяснений, содержащих различные позиции по одним и тем же вопросам).

2. Разработка нормативного правового акта, регулирующего порядок применения методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), вместо Методических рекомендаций<sup>31</sup>, носящих не обязательный для применения характер. Нарушения при обосновании и определении начальных (максимальных) цен контрактов относятся к одной из рискованных зон при осуществлении закупок и могут привести к коррупционным проявлениям, и по-прежнему выявляются по результатам проведения аудита в сфере закупок.

3. Необходимость оптимизации законодательства о контрактной системе в сфере закупок в части нормирования закупок, что подтверждается итогами проведенных в 2017 году проверок обоснованности параметров федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов.

Так, по-прежнему ведомственные акты ряда федеральных органов исполнительной власти не в полной мере соответствуют требованиям законодательства в части нормирования закупок<sup>32</sup>, при этом количество таких органов сократилось. Сведения о принятых федеральными государственными органами актах о нормировании закупок приведены в таблице:

	2016 г.	2017 г.	Изменение, %
Количество ФОИВ, принявших ведомственные акты в части нормирования закупок	72	81	+ 12,5
Количество ФОИВ, у которых ведомственные акты соответствуют законодательству	54	67	+ 24,1
Количество ФОИВ, у которых акты не соответствуют законодательству	18	14	- 22,2
Количество ФОИВ, которые применяли нормативные затраты при обосновании затрат на закупки	55	71	+ 29,1

Также анализ ведомственных актов показал, что сохраняется разброс цен на одноименные товары у различных федеральных органов исполнительной власти (от 2 до 7 раз).

Сведения о стоимости аналогичных товаров, установленной федеральными государственными органами, приведены в таблице:

<sup>31</sup> Приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567.

<sup>32</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 года № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения».

Наименование товара	Стоимость групп товаров, установленная федеральными государственными органами, тыс. руб.		Отклонение	
			тыс. руб.	раз
Ноутбук	28,2 - МИД России	160,0 - Минкомсвязь России	131,8	5,6
Планшет	25,0 - Росфинмониторинг	110,0 - Россвязь	85,0	4,4
Многофункциональное устройство (формат А4, монохромный)	14,0 - Роскомнадзор	100,0 - Ростехнадзор	86,0	7,1
Многофункциональное устройство (без указания характеристик)	75,0 - Минкавказ России	500,0 - Роснедра	425,0	6,7
Кресло руководителя	25,0 - Росимущество	55,0 - Ростехнадзор	30,0	2,2

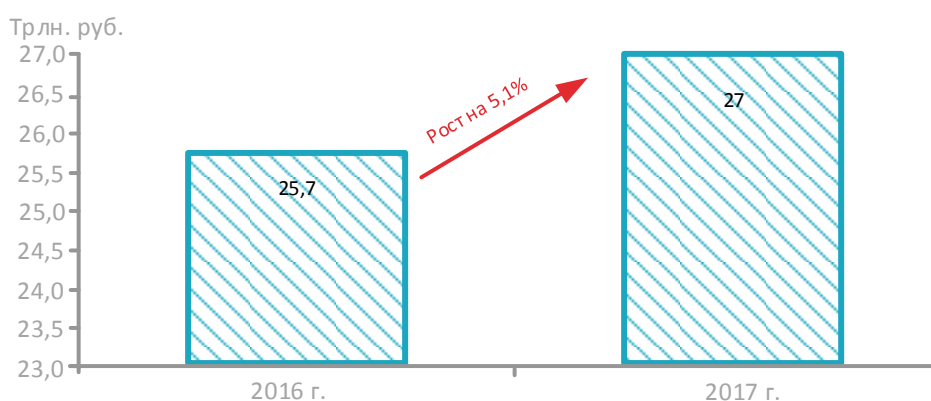
**2. Мониторинг закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, и формирование обобщенной информации о результатах проверок объектов аудита (контроля) в части соблюдения законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц по результатам контрольных мероприятий, проводимых направлениями деятельности Счетной палаты**

**Структура и объем закупок отдельными видами юридических лиц**

Анализ проводился с использованием данных Федерального казначейства, представленных письмом от 29 января 2018 года № 14-00-06/1657.

В 2017 году в Российской Федерации в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Федеральный закон № 223-ФЗ) объявлено около 1,4 млн. закупок.

Общий объем открытых закупок, объявленных в 2017 году, извещения по которым содержат информацию о цене в валюте Российской Федерации, составляет 27,0 трлн. рублей, что на 5,1 % больше объема закупок за 2016 год (25,7 трлн. рублей). Общий объем закупок, осуществленных в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, приведен на диаграмме:



В 2017 году общее количество заказчиков, осуществляющих закупки в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, сократилось на 12,6 % и составило 25608 организаций (в 2016 году - 29286 организаций).

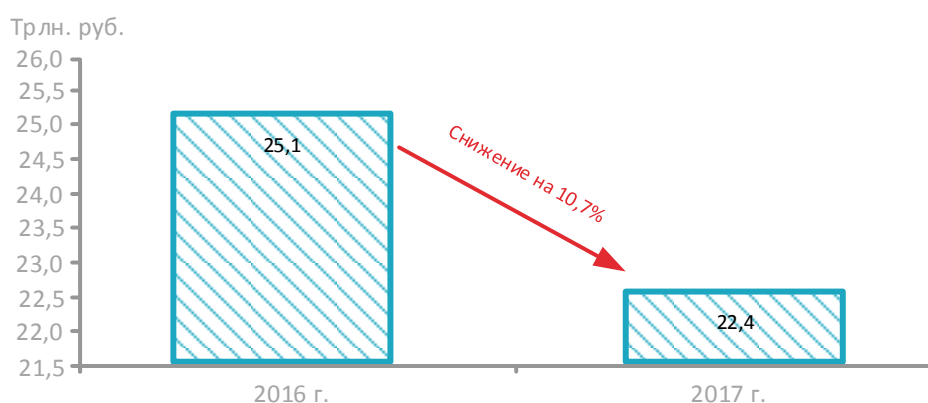
Структура закупок по способам их осуществления характеризуется преобладанием закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также закупок, осуществленных прочими способами, отличными от аукциона, конкурса, запроса котировок и закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Структура применяемых способов закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ приведена в таблице:

	2016 г.		2017 г.	
	суммарная начальная (максимальная) цена договоров, млрд. руб.	доля в общем объеме, %	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %
Открытый конкурс	531,6	2,1	528,2	2,0
Открытый аукцион	17,4	0,1	9,2	0,0
Аукцион в электронной форме	506,9	1,9	333,6	1,2
Запрос котировок	223,2	0,8	110,7	0,4
Закупка у единственного поставщика	9198,1	35,8	8377,4	31,0
Прочие способы	15242,9	59,3	17680,7	65,4
Всего	25720,1	100,0	27039,8	100,0

Наиболее конкурентным способом осуществления закупок в 2017 году в рамках Федерального закона № 223-ФЗ был аукцион в электронной форме (подавалось 2,01 заявки на 1 лот).

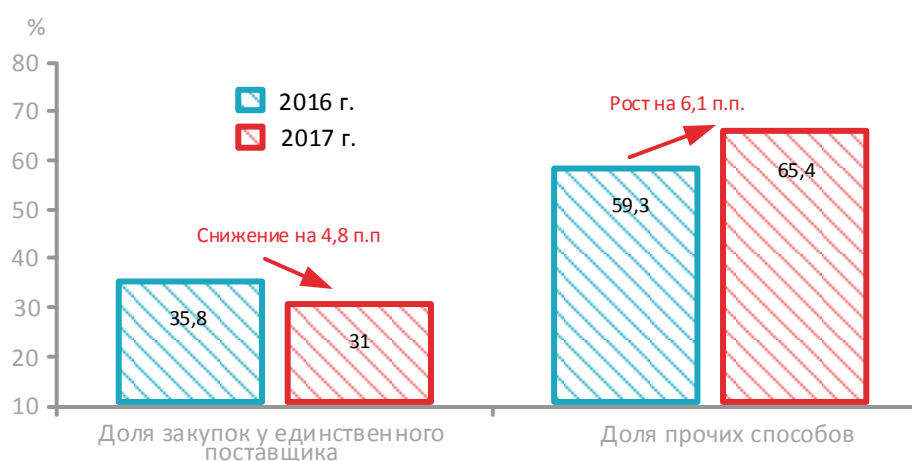
Согласно отчетности о договорах, размещенной в ЕИС, заказчиками в соответствии с требованиями пункта 19 статьи 4 Федерального закона № 223-ФЗ по результатам осуществления в 2017 году закупок были заключены договоры на общую сумму 22,4 трлн. рублей, что на 10,7 % меньше показателя 2016 года (25,1 трлн. рублей), что показано на диаграмме:



Согласно реестру договоров, в котором не отражается информация по договорам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, общая стоимость договоров уменьшилась в 2017 году на 16,9 % и составила 18,5 трлн. рублей (в 2016 году - 22,3 трлн. рублей).

### Показатели конкуренции и эффективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц

По итогам 2017 года доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) составила 31 % общего объема закупок, снизившись по сравнению с 2016 годом на 4,8 процентного пункта (в 2016 году составляла 35,8 %). При этом доля прочих способов в общем объеме увеличилась на 6,1 процентного пункта и составила 65,4 %. Динамика доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и прочих способов закупок приведена на диаграмме:



Фактически доля закупок у единственного поставщика преобразовалась в прочие способы закупок, которые однозначно отнести к конкурентным способам закупок не представляется возможным.

Кроме того, доля закупок, осуществляемых в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, победитель по которым определялся в результате проведения аукциона, конкурса и запроса котировок, продолжает оставаться на низком уровне (в 2017 году - 3,6 %, в 2016 году - 5,0 процента).

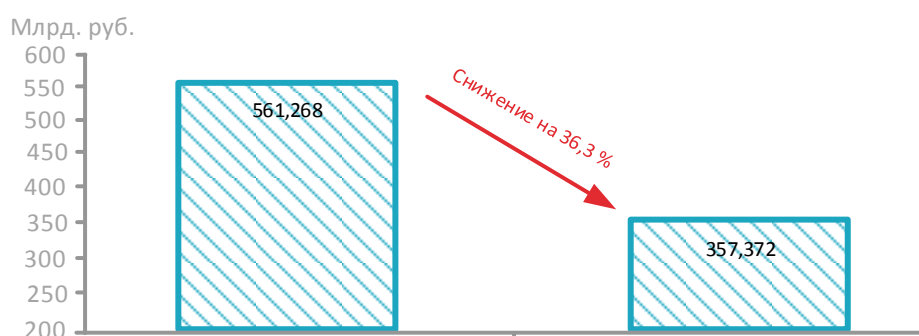
В результате преобладание закупок у единственного поставщика и закупок, осуществленных прочими способами, не способствует повышению конкурентности закупок отдельными видами юридических лиц.

Так, в 2017 году среднее количество заявок, подаваемых участниками конкурентных способов закупок на 1 лот, составило 1,75 заявки (соответ-

ствуует уровню 2016 года). Сведения о количестве заявок на 1 лот, подаваемых участниками закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, приведены в таблице:

Способ закупки	2016 г.	2017 г.	Изменение 2017 г. к 2016 г., %
Открытый конкурс	1,62	1,56	- 3,7
Аукцион в электронной форме	1,96	2,01	2,6
Запрос котировок	1,80	1,84	2,2
Открытый аукцион	1,52	1,59	4,6
Прочие способы	1,73	1,73	-

Общее снижение начальных (максимальных) цен договоров (общая экономия) по итогам осуществления закупочных мероприятий в 2017 году уменьшилось в абсолютном выражении и составило 357372 млн. рублей (в 2016 году - 561268 млн. рублей). Экономия средств по итогам осуществления закупочных мероприятий в рамках Федерального закона № 223-ФЗ показана на диаграмме:



Относительная экономия (отношение общего снижения начальных (максимальных) цен<sup>33</sup> к общему объему начальных (максимальных) цен закупок) в 2017 году составила 1,32 %, в 2016 году - 2,18 процента.

### **Осуществление закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства**

В соответствии с пунктом 5 Положения об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема, утвержденного постановлени-

<sup>33</sup> Рассчитывается как разность между начальной (максимальной) ценой договора (ценой лота), указанной в извещениях о закупках, и предложениями участников, с которыми впоследствии был заключен договор.

ем Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 года № 1352 (далее - постановление № 1352), годовой размер закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства (далее - СМП) определен в размере не менее чем 18 % совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок<sup>34</sup>.

При этом совокупный годовой стоимостной объем договоров, заключенных заказчиками с СМП по результатам закупок, участниками которых являются только СМП, должен составлять не менее чем 15 % совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок.

Согласно сведениям реестра договоров общая стоимость договоров, заключенных с СМП, составила в 2017 году 2845,4 млрд. рублей (объем договоров, заключенных непосредственно с СМП, - 2389,6 млрд. рублей). В соответствии с данными отчетности, формируемой заказчиками в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 223-ФЗ, общая стоимость договоров с СМП составила в 2017 году 2629,5 млрд. рублей. Сведения о заключенных договорах с СМП в 2017 году приведены в таблице:

Источник информации	Общий объем договоров у СМП, млрд. руб.	Общий объем договоров, млрд. руб.	В % к общему объему договоров
Реестр договоров	2845,4	18513,7	15,4
Отчетность по Федеральному закону № 223-ФЗ	2629,5	22393,7	11,7

Таким образом, по итогам 2017 года заказчиками в рамках Федерального закона № 223-ФЗ не в полном объеме реализовано требование об осуществлении у СМП закупок товаров, работ, услуг.

### **Анализ нормативно-правового регулирования корпоративных закупок**

В 2017 году продолжилась работа по совершенствованию правового регулирования корпоративных закупок. Всего с момента вступления в силу Федерального закона № 223-ФЗ в него было внесено 20 изменений, в его развитие принято 15 постановлений<sup>35</sup> Правительства Российской Федерации.

В 2017 году были приняты 4 федеральных закона о внесении изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ, сведения о которых приведены в таблице:

<sup>34</sup> Годовой размер закупок у СМП установлен для отдельных заказчиков, указанных в пункте 2 Положения об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 года № 1352.

<sup>35</sup> В период с 2012 по 2017 год всего принято 28 постановлений, из которых 12 постановлений о внесении изменений, 1 постановление утратило силу (постановление от 26 июня 2012 года № 642).



Нормативный правовой акт	Содержание изменений
Федеральный закон от 07.06.2017 № 108-ФЗ	Унитарные предприятия, являющиеся аптечными организациями и осуществляющие свою деятельность без привлечения бюджетных средств, получили право осуществлять закупки по правилам Федерального закона № 223-ФЗ
Федеральный закон от 29.12.2017 № 470-ФЗ	Деятельность государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» при осуществлении лизинговых операций и межбанковских операций, в том числе с иностранными банками, выведена из-под действия Федерального закона № 223-ФЗ
Федеральный закон от 31.12.2017 № 481-ФЗ	Правительство Российской Федерации наделено правом определения перечня оснований неразмещения в единой информационной системе информации о поставщике (подрядчике, исполнителе), с которым заключен договор
Федеральный закон от 31.12.2017 № 505-ФЗ	Внесены поправки в Федеральный закон № 223-ФЗ*: - в положении о закупке устанавливаются способы проведения неконкурентных закупок, порядок и перечень случаев закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя; - закон распространяется на закупки для целей коммерческого использования; - законодательно закреплено типовое положение о закупках; - расширен перечень закупок, сведения о которых заказчик вправе не размещать в ЕИС; - введена норма о ведомственном контроле; - обжалованию подлежат действия (бездействие) закупочной комиссии, оператора электронной площадки, если обжалуемые действия (бездействие) совершены после окончания срока подачи заявок, обжаловать их может только участник закупки, подавший заявку

\* Большая часть изменений вступит в силу 1 июля 2018 года, в частности, норма о том, что конкурентные закупки, участниками которых могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, надо проводить в электронной форме.

В 2017 году в развитие Федерального закона № 223-ФЗ принято 6 актов Правительства Российской Федерации, которыми внесены изменения в 3 постановления Правительства Российской Федерации. Сведения о принятых в развитие Федерального закона № 223-ФЗ нормативных правовых актах в 2017 году приведены в таблице:

Нормативный правовой акт, в который вносятся изменения	Нормативный правовой акт о внесении изменений	Содержание изменений
Постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»	Постановление Правительства Российской Федерации от 20.05.2017 № 608 Постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2017 № 1383*	Расширен круг лиц заказчиков, которые должны проводить закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства
Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 1132 «О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки»	Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2017 № 1429	До 1 июля 2018 г. приостановлено действие подпунктов «е» и «к» пункта 2 Правил ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки

Нормативный правовой акт, в который вносятся изменения	Нормативный правовой акт о внесении изменений	Содержание изменений
Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 1516 «Об утверждении Правил отбора инвестиционных проектов для включения в реестр инвестиционных проектов и ведения реестра таких инвестиционных проектов»	Постановление Правительства Российской Федерации от 14.04.2017 № 446  Постановление Правительства Российской Федерации от 24.06.2017 № 738  Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2017 № 1010	Уточнен орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра инвестиционных проектов

\* С 1 января 2018 года такая обязанность появилась у заказчиков по Федеральному закону № 223-ФЗ, если годовой объем их выручки превышает 500 млн. рублей. С этой же даты указанная обязанность появилась и у автономных учреждений, если по итогам закупок они заключили в предшествующем календарном году договоры на общую сумму больше 250 млн. рублей.

Приказом Минэкономразвития России от 1 марта 2017 года № 90 «Об утверждении требований к содержанию программ партнерства, утверждаемых конкретными и отдельными заказчиками, определяемыми Правительством Российской Федерации в целях проведения оценки соответствия и мониторинга соответствия, предусмотренных Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (зарегистрировано в Минюсте России 31 марта 2017 года № 46212) введены требования к содержанию программ партнерства, утверждаемых конкретными и отдельными заказчиками, определяемыми Правительством Российской Федерации в целях проведения оценки и мониторинга соответствия, предусмотренных Федеральным законом № 223-ФЗ.

Также в 2017 году внесены дополнения<sup>36</sup> в Перечень конкретных заказчиков, чьи проекты планов закупки товаров, работ, услуг, проекты планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проекты изменений, вносимых в такие планы, подлежат до их утверждения проводимой акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» оценке соответствия требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2015 года № 2258-р (дополнено 49 позициями).

<sup>36</sup> Распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 августа 2017 года № 1688-р, от 11 ноября 2017 года № 2511-р.

## **Контроль за закупками, осуществляемыми в рамках Федерального закона № 223-ФЗ**

Согласно части 10 статьи 3 Федерального закона № 223-ФЗ (в редакции до 31 декабря 2017 года) участник закупки вправе обжаловать неправомерные действия (бездействие) заказчика по следующим основаниям:

- неразмещение в ЕИС положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ размещению в ЕИС, или нарушение сроков такого размещения;
- предъявление к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке;
- осуществление заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в ЕИС положения о закупке и без применения положений Федерального закона № 44-ФЗ;
- неразмещение или размещение в ЕИС недостоверной информации о годовом объеме закупок, который заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

ФАС России в 2017 году принято к рассмотрению 198 жалоб, из которых 127 жалоб признаны обоснованными (64 % от общего количества поступивших жалоб), 71 жалоба признана необоснованной, выдано 123 предписания.

Предметом поступающих в ФАС России жалоб в основном являются предъявление к участникам закупок неправомерных требований по представлению документов, не предусмотренных документацией о закупке, неразмещение в ЕИС положения о закупке, информации о закупке или нарушение сроков размещения таких сведений.

### **Контрольные мероприятия, проводимые Счетной палатой**

Счетной палатой в 2017 году проведено 45 контрольных мероприятий, по итогам которых выявлено 139 нарушений законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц на общую сумму 13,8 млрд. рублей<sup>37</sup>, выраженных, преимущественно, в несоблюдении заказчиками требований законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц, а также в несоблюдении утвержденных ими положений о закупке.

Например, ФГБУ «ГНЦ ФМБЦ им. А.И. Бурназяна» ФМБА России осуществило в 2016 году 345 закупок на общую сумму 197,8 млн. рублей в отсут-

---

<sup>37</sup> В 2016 году Счетной палатой проведено 38 контрольных мероприятий, в рамках которых, в том числе, выявлено 75 нарушений законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц на общую сумму 4,3 млрд. рублей.

ствие правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 Федерального закона № 223-ФЗ<sup>38</sup>.

ФБУ «Рослесинфорг» осуществлены в 2016 году закупки товаров, работ и услуг на общую сумму 140,6 млн. рублей в отсутствие утвержденного в соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 2 Федерального закона № 223-ФЗ органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, положения о закупках (положение утверждено директором учреждения)<sup>39</sup>.

ООО «Балтийский завод - Судостроение» в нарушение собственного положения о закупке заключались дополнительные соглашения к двум договорам на поставку листового металлопроката, предусматривающие увеличение объема закупки свыше 10 % первоначального объема, что привело к увеличению цены договоров на общую сумму 137,2 млн. рублей<sup>40</sup>.

ФГУП «Почта России» в нарушение части 2 статьи 4.1 Федерального закона № 223-ФЗ не размещались в ЕИС сведения о результатах исполнения 33 договоров<sup>41</sup>.

ФАУ «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» в нарушение части 2 статьи 4.1 Федерального закона № 223-ФЗ несвоевременно направлены сведения о заключенных договорах для отражения в ЕИС по 16 закупкам (нарушение сроков размещения информации составляет от 5 дней до 6 месяцев)<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Заключение о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном медико-биологическом агентстве и федеральном государственном бюджетном учреждении «Государственный научный центр Российской Федерации - Федеральный медицинский биофизический центр имени А.И. Бурназяна» утверждено Коллегией Счетной палаты 25 мая 2017 года (протокол № 32К (1176)).

<sup>39</sup> Заключение о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном агентстве лесного хозяйства, федеральном бюджетном учреждении «Российский центр защиты леса» и федеральном государственном бюджетном учреждении «Рослесинфорг» утверждено Коллегией Счетной палаты 16 мая 2017 года (протокол № 27К (1172)).

<sup>40</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности планирования и использования бюджетных средств, выделенных в 2012-2016 годах и истекшем периоде 2017 года на реализацию проекта по строительству универсальных атомных ледоколов в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» утвержден Коллегией Счетной палаты 25 декабря 2017 года (протокол № 75К (1220)).

<sup>41</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации программ деятельности федеральным государственным унитарным предприятием «Почта России», а также эффективности использования бюджетных средств, выделенных предприятию в рамках государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», за период 2014-2016 годов и истекший период 2017 года» утвержден Коллегией Счетной палаты 22 декабря 2017 года (протокол № 74К (1219)).

<sup>42</sup> Заключение о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год...» утверждено Коллегией Счетной палаты 23 мая 2017 года (протокол № 30К (1175)).

По результатам контрольных мероприятий Счетной палатой объектам контроля (аудита) направлено 32 представления, которые, в том числе, содержат сведения о нарушениях законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц, а также 3 обращения в правоохранительные органы, 11 обращений в контрольный орган в сфере закупок (ФАС России).

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации в 2017 году проведено 251 контрольное мероприятие, в рамках которых проводились проверки закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Всего было проверено 290 объектов аудита (контроля), объем выявленных нарушений при осуществлении закупок составил около 3,0 млрд. рублей.

КСО выявлены случаи несоблюдения принципов и основных положений о закупке, а также нарушения в части отсутствия утвержденного акта, регламентирующего правила закупки, нарушения состава, порядка и формы его утверждения, несвоевременного размещения информации в ЕИС.

### **Сохранение проблематики применения Федерального закона № 223-ФЗ**

По итогам проведенного мониторинга за 2016 год Счетная палата отмечала недостатки в функционировании системы корпоративных закупок и соответствующие предложения по их устранению информационным письмом от 18 апреля 2017 года № 01-1180/14-04 направила в Правительство Российской Федерации.

В части совершенствования системы корпоративных закупок Счетная палата предлагала внести изменения в Федеральный закон № 223-ФЗ, устанавливающие:

- исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- необходимость обоснования начальных (максимальных) цен контрактов;
- запрет на конфликт интересов закупочной комиссии заказчика и участников закупок.

Вместе с тем по итогам 2017 года указанные предложения Счетной палаты реализованы не были.

Кроме того, в Федеральном законе от 31 декабря 2017 года № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который внес масштабные поправки в Федеральный закон № 223-ФЗ, не нашли отражения предложения Счетной палаты.

Так, не решена проблема по минимизации закупок у единственного поставщика, что не способствует повышению конкурентности и эффективности закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ.

Отсутствуют требования в Федеральном законе № 223-ФЗ к формированию начальных (максимальных) цен, в результате чего создаются условия для возникновения коррупционных проявлений, которые могут нанести ущерб законным интересам общества и государства.

Так, по результатам проверки исполнения федерального бюджета за 2016 год в ФГБНУ «Федеральный научный центр исследований и разработки иммунобиологических препаратов им. М.П. Чумакова РАН» (далее - Учреждение) выявлены факты осуществления Учреждением закупок лабораторных животных по завышенным ценам<sup>43</sup>.

Учреждение для проведения лабораторных исследований закупало лабораторных животных (зеленая мартышка, яванская макака) по ценам в 6 и 4 раза, соответственно, выше, чем иные государственные научные исследовательские институты, в результате чего переплата по таким закупкам составила более 157 млн. рублей.

При этом, как показала проверка, еще на этапе формирования начальной (максимальной) цены договора Учреждение использовало завышенные цены (коммерческие предложения потенциальных поставщиков в несколько раз превышали розничные цены).

По данному факту соответствующее обращение Счетной палаты было направлено в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

### **Сравнительный анализ применения Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ**

В результате проведенного мониторинга установлено, что сравнительный анализ по-прежнему показывает низкую эффективность и низкий уровень конкуренции при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц по сравнению с закупками, осуществляемыми в соответствии с законодательством о контрактной системе.

Сравнительный анализ применения Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ за 2017 год приведен в таблице:

---

<sup>43</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год утверждено Коллегией Счетной палаты 16 мая 2017 года (протокол № 27К (1172)).

Задача	Показатели, характеризующие выполнение задачи	Федеральный закон № 44-ФЗ	Федеральный закон № 223-ФЗ
Показатели закупок,	Общий объем закупок, трлн. руб.	7,1	27
	Общая стоимость заключенных контрактов (договоров), трлн. руб.	6,2	18,5*
22,4**			
Эффективность и конкурентность закупок, %	Относительная экономия (отношение общей разницы между ценой контракта и НМЦ извещения), %	6,7	1,32
	Среднее количество заявок участников на 1 лот	2,97	1,75
	Доля закупок у единственного поставщика с учетом несостоявшихся закупок (№ 44-ФЗ) / доля закупок у единственного поставщика и прочих способов закупок (№ 223-ФЗ), %	59,4	96,4

\* По данным реестра договоров.

\*\* По данным отчетности, размещенной в ЕИС.

Кроме того, сравнительный анализ применения унитарными предприятиями Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ показывает низкую эффективность закупок в рамках законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц.

Сравнительный анализ применения Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ за 2017 год унитарными предприятиями приведен в таблице:

	Федеральный закон № 44-ФЗ	Федеральный закон № 223-ФЗ
Общий объем закупок, млн. руб.	752416,9	766004,7
Доля закупок унитарных предприятий в общем объеме закупок, %	10,6	2,8
Относительная экономия, %	9	1,9
Среднее количество заявок участников на 1 лот	2,12	1,92

Необходимо отметить, что, начиная с 2017 года, государственные, муниципальные унитарные предприятия осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, за исключением случаев, предусмотренных частью 2.1 статьи 15 Федерального закона № 44-ФЗ. При этом распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 года № 2931-р утвержден перечень федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, на которые не распространяется действие Федерального закона № 44-ФЗ (количество унитарных предприятий, продолжающих осуществлять закупки по Федеральному закону № 223-ФЗ, на конец 2017 года составило 122 предприятия).

## **Выводы**

**1.** Объем закупок, объявленных в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ в 2017 году в рамках проведения процедур закупок, размещенных в открытой части единой информационной системы в сфере закупок, составил 7,1 трлн. рублей, что на 11,4 % выше уровня 2016 года.

Экономия бюджетных средств по итогам осуществления закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ составила 6,7 %, среднее количество заявок участников составило 2,97 заявки на 1 лот.

**2.** Мониторинг показал, что продолжается рост объема закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (объявлено более 1,1 млн. закупок на 2,5 трлн. рублей, прирост 30,5 % к уровню 2016 года).

Наметилась тенденция снижения доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (с 20,1 % до 18,8 процента).

Вместе с тем с учетом несостоявшихся закупок доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) достаточно высокая (59,4 %), что не способствует развитию конкурентности закупок (на протяжении последних 4 лет среднее количество заявок участников составляет около 3 заявок на 1 лот). Относительная экономия по итогам осуществления закупок снизилась с 9,9 % в 2016 году до 6,7 % в 2017 году.

**3.** По результатам мониторинга применения в 2017 году Федерального закона № 44-ФЗ к основным проблемам и недостаткам (рискам) при осуществлении государственных и муниципальных закупок можно отнести следующие.

**3.1.** Сложность правового обеспечения контрактной системы в сфере закупок. С момента принятия Федерального закона № 44-ФЗ внесено значительное количество изменений в закон (48 изменений), а также принято более 100 подзаконных актов в его развитие, что на практике затрудняет правоприменение законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Анализ принимаемых в развитие контрактной системы в сфере закупок подзаконных актов показывает, что в ряде случаев по одному вопросу принимается несколько подзаконных актов, что также приводит к затруднению восприятия и ошибкам (нарушениям) при осуществлении закупочной деятельности заказчиков.

Законодательством о контрактной системе в сфере закупок на каждом этапе осуществления закупки предусмотрено формирование заказчиком значительного количества документов, что на практике приводит к допол-



нительным трудовым и материальным затратам не только заказчиков, но и участников закупки.

Также сложность законодательства о контрактной системе в сфере закупок подтверждается значительным количеством обращений заказчиков и участников закупок к отдельным федеральным органам исполнительной власти за соответствующими разъяснениями законодательства (согласно справочной правовой системе «Консультант плюс» только за 2017 год федеральными органами исполнительной власти дано более 1000 разъяснений законодательства о контрактной системе в сфере закупок).

**3.2.** Недостатки контроля в сфере закупок. Контроль в сфере закупок представляет собой многоуровневую систему, при этом по уровням осуществления закупок отсутствует единообразная организация контроля.

Так, на федеральном уровне контроль в сфере закупок осуществляется ФАС России и Федеральным казначейством, а также их территориальными органами. На региональном и муниципальном уровне может быть создан как самостоятельный контрольный орган в сфере закупок, так и контрольные функции могут быть частью иных полномочий органов власти.

Кроме того, существующее разграничение полномочий федеральных контрольных органов в сфере закупок, когда ФАС России осуществляет контроль на этапе проведения процедур закупок, а Федеральное казначейство при планировании закупок и исполнении контрактов, а также отсутствие взаимодействия между контрольными органами по вопросам проверяемых объектов и выявляемых нарушений, не позволяет обладать целостной картиной о нарушениях в сфере закупок.

Установленный срок привлечения к ответственности за нарушения в сфере закупок (1 год с момента совершения) позволяет заказчикам избегать ответственности за нарушения, связанные с размещением или нарушением сроков размещения информации в ЕИС. Такие нарушения не являются предметом жалоб участников закупок на действия (бездействие) заказчиков и могут быть выявлены в рамках планового контроля, который не позволяет привлечь заказчиков к ответственности в связи с истечением сроков давности.

**3.3.** Недостатки информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок. Сохраняются проблемы работоспособности ЕИС, отмечается низкое качество поддержки пользователей ЕИС, в связи с чем возникают риски неработоспособности ЕИС при электронизации закупок в 2018 году.

**4.** По итогам 2017 года Счетной палатой выявлено 2178 нарушений при осуществлении государственных закупок в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ (включая открытые сведения, информацию ограничен-

ного доступа и сведения, составляющие государственную тайну) на общую сумму 104,6 млрд. рублей.

К наиболее типичным нарушениям законодательства в сфере закупок, выявленным Счетной палатой в 2017 году, можно отнести нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта (договора), цены контракта (договора), заключаемого с единственным поставщиком; нарушения при приемке и оплате поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов (договоров); неприменение мер ответственности по контракту (договору); внесение изменений в контракт с нарушением требований, установленных законодательством.

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации за этот же период выявлено более 34 тыс. различных нарушений в этой сфере на общую сумму более 35 млрд. рублей.

**5.** Определенное увеличение количества выявляемых нарушений Федерального закона № 44-ФЗ отмечается и контрольными органами в сфере закупок. Так, ФАС России в 2017 году выявлено 51739 тыс. нарушений (рост на 6,1 % к уровню 2016 года), основная масса которых носит процедурный характер. Федеральным казначейством - 2791 нарушение, основная доля которых приходится на нарушения при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов (89,4 процента).

**6.** Объем объявленных закупок, осуществленных в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ в 2017 году, составил 27,0 трлн. рублей, что на 5,1 % выше уровня 2016 года.

По итогам 2017 года система закупок отдельными видами юридических лиц характеризуется незначительным уменьшением доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (31 %) при одновременном увеличении доли прочих закупок (65,4 %), а также сохранением незначительной доли открытых процедур конкурса и аукциона (3,6 процента).

В результате основной объем закупок (96,4 %) в рамках Федерального закона № 223-ФЗ осуществляется прочими способами и у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), что влечет низкий уровень конкуренции (среднее количество заявок на 1 лот - 1,75 заявки) и эффективности осуществления закупок (относительная экономия - 1,32 процента).

**7.** Результаты экспертно-аналитического мероприятия показали, что положительных изменений в развитии системы корпоративных закупок не происходит, не устранены недостатки и риски, которые отмечались Счетной палатой по итогам 2016 года.

Предложения Счетной палаты, направленные на устранение выявленных недостатков в 2016 году, также не в полном объеме были учтены при подготовке изменений в законодательство о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Так, в Федеральном законе от 31 декабря 2017 года № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который внес масштабные поправки в Федеральный закон № 223-ФЗ, не нашли отражения предложения Счетной палаты в части установления исчерпывающего перечня оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), необходимости обоснования начальных (максимальных) цен контрактов, запрета на конфликт интересов закупочной комиссии заказчика и участников закупок.

**8.** По итогам 2017 года Счетной палатой выявлено 139 нарушений на общую сумму 13,8 млрд. рублей при осуществлении отдельными видами юридических лиц закупок в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, выраженных, преимущественно, в несоблюдении заказчиком требований утвержденных ими положений о закупке.

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации за этот же период выявлено нарушений при осуществлении корпоративных закупок на общую сумму около 3,0 млрд. рублей.

В целях устранения установленных недостатков считаем необходимым:

- определить нормативным правовым актом единый федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на подготовку разъяснений по применению положений нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

- внести изменение в Федеральный закон № 44-ФЗ, предусматривающее наделение федерального органа исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок полномочием по изданию порядка применения методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в виде нормативного правового акта, являющегося обязательным для применения;

- в части правового обеспечения контрактной системы в сфере закупок провести анализ законодательства о контрактной системе в сфере закупок и сформировать план мероприятий в целях: оптимизации законодательства о контрактной системе в сфере закупок в части нормирования и планирования закупок; минимизации документов, формируемых заказчиками при осуществлении закупок;

- в части контроля в сфере закупок и информационного обеспечения контрактной системы: разработать стандарт осуществления контроля в сфере закупок и рекомендовать его использование на региональном и муниципальном уровнях, при необходимости подготовить предложения по внесению изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ; внести изменения в часть 1 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части увеличения срока давности привлечения к ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 7.29-7.32, 7.32.5, частью 7 статьи 19.5, статьей 19.7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях); разработать открытый для пользователей функционал ЕИС, позволяющий в автоматизированном режиме структурировать и систематизировать нарушения, выявляемые органами контроля в сфере закупок (на основе сведений из реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний); сформировать в ЕИС открытый функционал автоматизированного анализа и контроля, позволяющий выявлять и предупреждать процедурные нарушения в сфере закупок, а также выстроить в ЕИС подсистему фиксации последовательности этапов работы заказчиков, обеспечив при этом блокирования их недобросовестных действий;

- в части корпоративных закупок внести в статью 3 Федерального закона № 223-ФЗ изменения, предусматривающие обязанность заказчика устанавливать в положении о закупке: исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем); порядок обоснования начальных (максимальных) цен контрактов; запрет на конфликт интересов закупочной комиссии заказчика и участников закупок.

### **Предложения**

**1.** Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**2.** Направить информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия в Контрольное управление Президента Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

**Заместитель Председателя  
Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В.Е. ЧИСТОВА**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М.С. РОХМИСТРОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.А. АГАПЦОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В.Н. БОГОМОЛОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Т.В. БЛИНОВА**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.И. ЖДАНЬКОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.В. ПЕРЧЯН**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В.С. КАТРЕНКО**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Ю.В. РОСЛЯК**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.В. ФИЛИПЕНКО**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.И. ШТОГРИН**