

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 17К (1162) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить письмо в Правительство 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 2017 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год, пункт 3.13.3).

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

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

2. 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.

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

4. Законодательное регулирование контрактной системы в сфере закупок и закупок товаров, работ, услуг отдельных видов юридических лиц.

5. 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 2016 год, в части, относящейся к настоящему экспертно-аналитическому мероприятию (по запросу).

Исследуемый период: 2016 год.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: февраль 2016 года - март 2017 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

Объемы, структура и эффективность осуществления закупок¹

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 2016 году в Российской Федерации объявлено 3,05 млн. открытых закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и му-

¹ Анализ проводился с использованием данных Федерального казначейства.

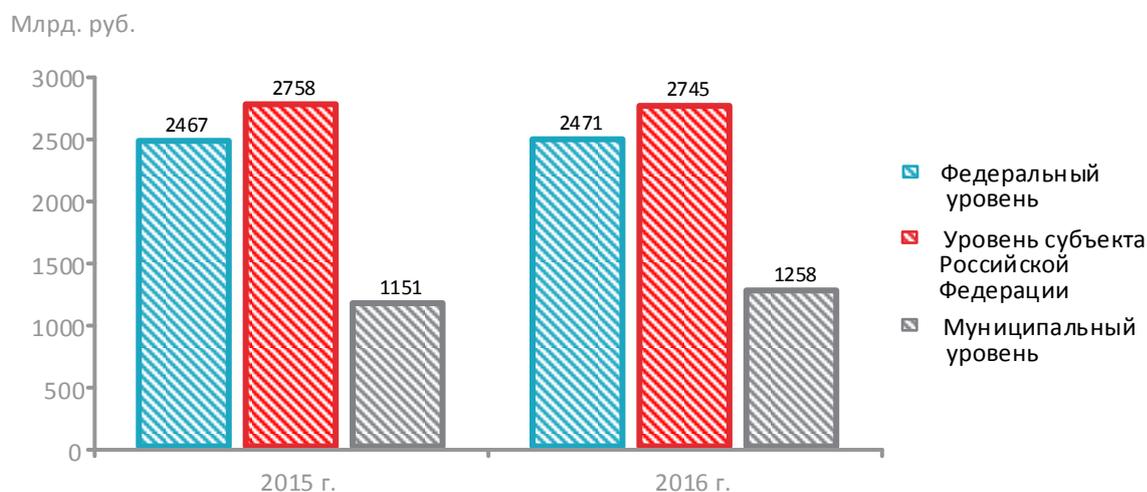
ниципальных нужд на общую сумму около 6,47 трлн. рублей, что на 1,5 % (по суммовому значению) превышает уровень 2015 года, в том числе:

- на федеральном уровне - более 798 тыс. закупок на сумму 2471,0 млрд. рублей;

- на уровне субъектов Российской Федерации - более 1,37 млн. закупок на сумму 2745,2 млрд. рублей;

- на муниципальном уровне - более 874 тыс. закупок на сумму 1258,2 млрд. рублей.

Общий объем закупок, объявленных в 2016 году, в разрезе уровней заказчиков представлен на графике:



Структура объявленных закупок по уровням заказчиков в стоимостном выражении по сравнению с 2015 годом претерпела изменения в сторону увеличения доли муниципальных закупок (объем закупок для муниципальных нужд увеличился на 9,4 %). На федеральном уровне объем закупок по сравнению с 2015 годом увеличился на 0,1 %, на региональном уровне - снизился на 0,5 процента.

При этом в 2016 году произошло снижение количества закупок по сравнению с 2015 годом для федеральных и муниципальных нужд на 3,6 % и 2,5 %, соответственно, количество закупок для нужд субъектов Российской Федерации за тот же период увеличилось на 4,9 %. Данное обстоятельство свидетельствует об увеличении среднего размера (по сумме) закупки для федеральных и муниципальных нужд и уменьшении среднего размера (по сумме) закупки для нужд субъектов Российской Федерации.

По итогам 2016 года отмечается снижение общего объема закупок товаров, работ, услуг стоимостью свыше 1 млрд. рублей. Так, из общего количества закупок объявлено 285 закупок стоимостью свыше 1 млрд. руб-

лей на общую сумму 1,25 трлн. рублей (19,4 % к общему объему закупок 2016 года), что в стоимостном выражении на 13,5 % ниже уровня 2015 года. Основная доля таких закупок по-прежнему осуществляется федеральными заказчиками (65 % от общего объема закупок свыше 1 млрд. рублей). При этом в 2016 году по сравнению с 2015 годом доля закупок стоимостью свыше 1 млрд. рублей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях сократилась на 12,4 %, 15,1 % и 22,6 %, соответственно.

Информация о крупнейших за 2016 год заказчиках (все уровни бюджета), по данным «Подсистемы мониторинга» Единой информационной системы (далее - ЕИС) в сфере закупок по всем уровням заказчиков, в рамках осуществления открытых закупок в соответствии с законодательством о контрактной системе приведена в таблице:

(млрд. руб.)

	Суммарная начальная (максимальная) цена контрактов (лотов), указанная в извещениях
Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»	369,1
Министерство обороны Российской Федерации	154,0
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	137,1
Департамент строительства города Москвы	132,6
Министерство внутренних дел Российской Федерации	71,9
Министерство здравоохранения Российской Федерации	64,3
ГБУ города Москвы «Автомобильные дороги»	53,9
Управление делами Президента Российской Федерации	51,8
Федеральное агентство железнодорожного транспорта	51,8
ГКУ города Москвы «Агентство по закупкам (контрактная служба) Департамента здравоохранения города Москвы»	49,1

Информация о крупнейших за 2016 год поставщиках (подрядчиках, исполнителях), по данным «Подсистемы мониторинга» ЕИС в сфере закупок по всем уровням заказчиков, в рамках осуществления открытых закупок в соответствии с законодательством о контрактной системе приведена в таблице:

(млрд. руб.)

	Общая стоимость контрактов
Публичное акционерное общество «Ракетно-космическая корпорация «Энергия» имени С.П. Королева»	121,6
ФГУП «Центр эксплуатации объектов наземной космической инфраструктуры»	94,0
Публичное акционерное общество «Сбербанк России»	81,3

	Общая стоимость контрактов
ФГУП «Строительное объединение» Управления делами Президента Российской Федерации	40,4
АО «Ракетно-космический центр «Прогресс»	38,3
Публичное акционерное общество «Мостотрест»	33,3
Акционерное общество «Р-Фарм»	28,1
Публичное акционерное общество «Совкомбанк»	26,2
Трансстроймеханизация	23,3
Открытое акционерное общество «Московская инженерно-строительная компания»	22,5

Структура объявленных закупок по способам их осуществления по сравнению с показателями 2015 года не претерпела существенных изменений - основная доля объявленных закупок (по сумме) приходится на электронные аукционы (59,6 процента).

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

Способ закупки*	2015 г.		2016 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	384,4	15,6	387,9	15,7
Закрытый конкурс	101,4	4,1	25,5	1,0
Конкурс с ограниченным участием	113,3	4,6	120,8	4,9
Электронный аукцион	959,4	38,9	1045,8	42,3
Запрос котировок	20,4	0,8	17,9	0,7
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	849,7	34,4	812,9	32,9
Региональный уровень				
Открытый конкурс	490,3	17,8	343,4	12,5
Конкурс с ограниченным участием	301,6	10,9	128,9	4,7
Электронный аукцион	1718,6	62,3	1957,8	71,3
Запрос котировок	32,0	1,2	29,8	1,1
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	177,3	6,4	220,2	8,0
Муниципальный уровень				
Открытый конкурс	127,5	11,1	71,8	5,7

Способ закупки*	2015 г.		2016 г.	
	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %
Конкурс с ограниченным участием	34,4	3,0	34,9	2,8
Электронный аукцион	785,2	68,2	855,0	68,0
Запрос котировок	19,9	1,7	18,5	1,5
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	164,6	14,3	246,5	19,6

* По способу закупки «закупка у единственного поставщика» представлена информация без учета закупок малого объема и закупок у единственного поставщика по итогам несостоявшихся конкурентных способов закупок.

Необходимо отметить, что в целом по всем уровням заказчиков по итогам 2016 года доля закупок (в количественном выражении) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (далее - единственный поставщик), включая несостоявшиеся закупки, снизилась на 2,6 процентного пункта и составила 42,81 % (в 2015 году составляла 45,43 процента).

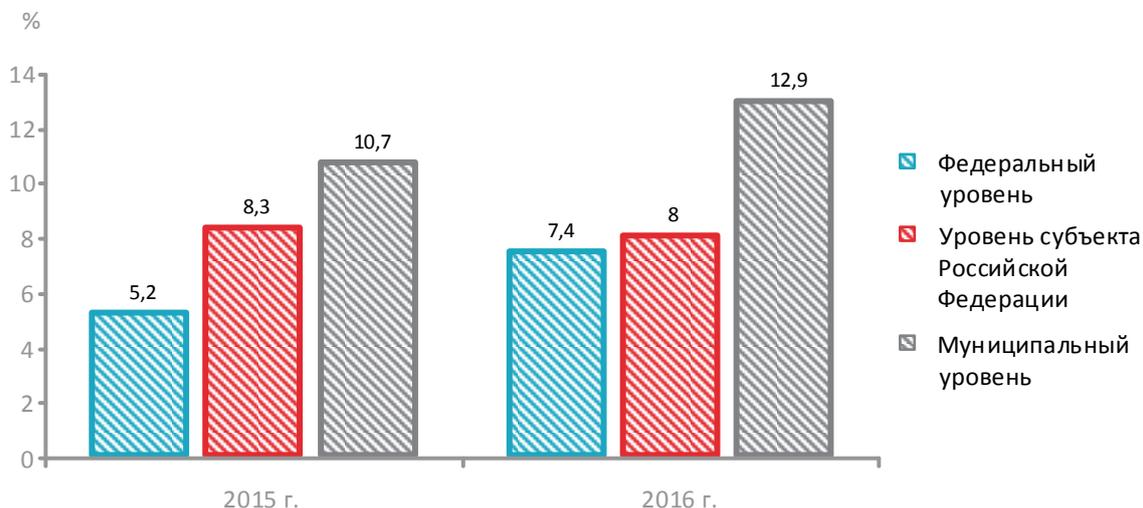
При этом без учета несостоявшихся закупок доля закупок у единственного поставщика по итогам 2016 года увеличилась на 7,4 % и составила 1279,6 млн. рублей (в 2015 году составляла 1191,6 млн. рублей), или 19,8 % общего объема объявленных закупок.

Кроме того, на федеральном уровне, несмотря на преобладание доли закупок (в стоимостном выражении), осуществленных путем проведения электронного аукциона, по-прежнему сохраняется значительная доля закупок у единственного поставщика (без учета несостоявшихся закупок), значение которой в 2016 году уменьшилось на 1,5 процентного пункта по сравнению с уровнем 2015 года и составило 32,9 %. На региональном и муниципальном уровнях доля закупок у единственного поставщика (без учета несостоявшихся закупок) продолжает увеличиваться в 2016 году по сравнению с уровнем 2015 года на 2,6 и 5,3 процентного пункта, соответственно.

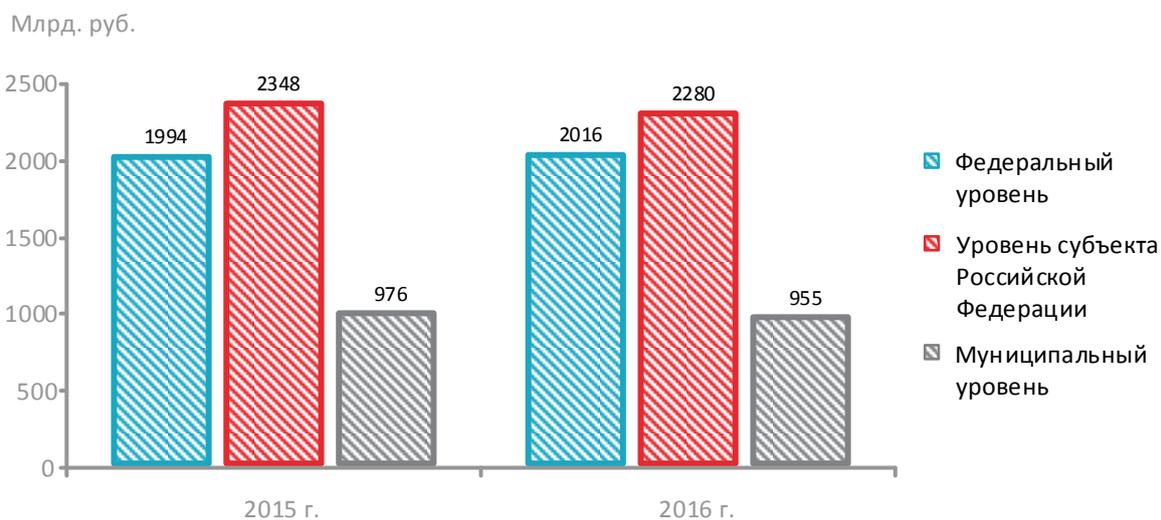
В 2016 году среднее количество заявок, подаваемых участниками конкурентных способов закупок, осталось на уровне 2015 года. Так, на 1 лот по итогам 2016 года в среднем подавалось около 3 заявок (в 2015 году - 2,9).

Зафиксировано увеличение экономии по итогам осуществления закупок, которая по итогам 2016 года составила 417,9 млрд. рублей (в 2015 году аналогичный показатель составлял 380,4 млрд. рублей). Аналогичный рост имеет показатель относительной экономии (отношение общего снижения начальных (максимальных) цен к общему объему начальных (максимальных) цен закупок): 8,8 % - за 2016 год (7,6 % - за 2015 год), причем

такая тенденция отмечена только по закупкам для федеральных и муниципальных нужд. Относительная экономия по итогам закупочных процедур представлена на графике:



В 2016 году по результатам осуществления закупок в целом по Российской Федерации было заключено государственных и муниципальных контрактов (с учетом закупок, объявленных в 2015 году) на общую сумму около 5,3 трлн. рублей. Суммарная цена заключенных контрактов снизилась на 1,3 %. Общая стоимость контрактов представлена на графике:



Одной из заявленных целей 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 2016 году заказчиками объявлено более 1 млн. закупок у СМП и СОНО в общем объеме 1903,3 млрд. рублей, что на 35 % превышает уровень 2015 года. Объем закупок, осуществленных непосредственно у СМП и СОНО в 2016 году, составил 802,2 млрд. рублей, увеличившись по сравнению с показателями 2015 года на 26,3 %. При этом значительный прирост объема указанных закупок по сравнению с 2015 годом произошел в основном за счет роста объема закупок, в которых СМП и СОНО привлечены в качестве субподрядчиков, соисполнителей.

Объем закупок у СМП и СОНО приведен в таблице:

(млн. руб.)

	Общая стоимость объявленных закупок		
	2015 г.	2016 г.	прирост, %
Закупки у СМП и СОНО	1405793	1903288	35,4
в том числе: непосредственно с СМП и СОНО	635371	802247	26,3
в которых СМП и СОНО привлечены в качестве субподрядчиков / соисполнителей	776013	1113050	43,4

Доля объявленных закупок у СМП и СОНО (в стоимостном выражении) по итогам 2016 года составила 29 % (в 2015 году составляла 22 процента).

Общая стоимость контрактов у СМП и СОНО, заключенных по итогам осуществления закупок, в 2016 году составила 1580,3 млрд. рублей (на 26 % выше уровня показателя 2015 года).

Таким образом, по итогам 2016 года произошли определенные положительные изменения в развитии контрактной системы в сфере закупок, в частности, увеличилась эффективность закупок (экономия бюджетных средств составила 8,8 %) и объем закупок у СМП, СОНО.

При этом увеличилась доля закупок у единственного поставщика без учета несостоявшихся закупок по всем уровням заказчиков, что создает предпосылки для негативного влияния на уровень экономии бюджетных средств по итогам осуществления закупок. Кроме того, необходимо отметить отсутствие

роста показателей конкурентности закупок (среднее количество заявок участников в 2015 и 2016 годах составило около 3 заявок на 1 лот).

Правовое обеспечение контрактной системы в сфере закупок

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в соответствии с Планом мероприятий по внедрению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на 2016 год (направлен письмом Департамента экономики и финансов Аппарата Правительства Российской Федерации от 11 марта 2016 года № П13-11353) в 2016 году необходимо было принять всего 4 постановления Правительства Российской Федерации (в части ведения каталога товаров, работ, услуг; установления случаев обязательного общественного обсуждения закупок; утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг и в части определения порядка осуществления Федеральным казначейством контроля за соблюдением Федерального закона № 44-ФЗ) и один федеральный закон (внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ) в части создания системы референтных (рыночных) цен на товары, работы, услуги, закупаемые для государственных и муниципальных нужд.

Мониторинг выполнения указанного плана показал, что по итогам 2016 года в установленный срок приняты два из четырех постановлений Правительства Российской Федерации в части наделения Федерального казначейства полномочиями по контролю в финансово-бюджетной сфере в связи с упразднением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (от 13 апреля 2016 года № 300) и в части установления случаев обязательного общественного обсуждения закупок (от 22 августа 2016 года № 835). Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ в части использования референтных (рыночных) цен при осуществлении закупок проходят согласование с ФАС России, Минпромторгом России и Минфином России, по итогам 2016 года согласование не завершено.

Кроме того, осуществлялась доработка ряда нормативных правовых актов, принятие которых было предусмотрено Планом мероприятий по внедрению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на 2015 год, утвержденным Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации 18 февраля 2015 года № 921п-П13.

Сведения о неисполненных мероприятиях, реализация которых предусмотрена Планом мероприятий по внедрению контрактной системы

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на 2015 год, представлены в таблице:

	Срок принятия	Состояние по итогам 2016 г.
В части оптимизации деятельности контрольных органов в сфере закупок	Май 2015 г.	Минэкономразвития России подготовлен проект федерального закона в части оптимизации деятельности контрольных органов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (письмом от 10 января 2017 г. № 142-МО/Д28и внесен в Правительство Российской Федерации)
О порядке и условиях отбора операторов электронных площадок	Март 2015 г.	Законопроектом № 623906-6 устанавливаются единые требования к операторам электронных площадок. При этом механизм отбора таких площадок в настоящее время не разработан
Об утверждении перечня операторов электронных площадок	Ноябрь 2015 г.	Нашло отражение в проекте федерального закона № 623906-6, согласно которому Перечень операторов электронных площадок утверждает Правительство Российской Федерации
Об установлении порядка формирования и ведения в ЕИС в сфере закупок Каталога товаров, работ, услуг	Октябрь 2015 г.	Минэкономразвития России: - разработана концепция ведения федерального Каталога; - произведено тестовое наполнение системы 20000 товаров, работ и услуг; - получено положительное заключение на систему Федерального центра по каталогизации

Таким образом, на конец 2016 года не были приняты важные изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, которые планировалось принять еще в 2015 году (не утверждены порядок отбора операторов электронных площадок, порядок формирования и ведения Каталога товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (далее - Каталог), порядок проведения процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме). Правила формирования и ведения в ЕИС в сфере закупок Каталога и Правила использования Каталога утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 года № 145.

В конце 2016 года принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 года № 2933-р «О проведении электронных аукционов в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ», согласно которому новой (шестой) электронной площадкой для проведения аукционов в электронной форме в рамках Федерального закона № 44-ФЗ стало ПАО «Российский аукционный дом», изначально ориентированное на организацию продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме (распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 года № 2488-р «Об утверждении перечня юридических лиц для организации продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме». С учетом того, что

в 2016 году так и не были установлены единые требования к операторам электронных площадок, а также механизм отбора таких площадок, ПАО «Российский аукционный дом» определено оператором электронной площадки без проведения соответствующего отбора.

По итогам экспертно-аналитического мероприятия необходимо отметить, что в 2016 году завершено принятие следующих изменений в законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок:

- по расширению перечня единых требований к участникам закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (отсутствие судимости за незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение взятки, дачу взятки и посредничество во взяточничестве);

- по внесению изменений, в соответствии с которыми на заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства, при осуществлении закупок не распространяются ограничения в части установления цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), не превышающей 100 тыс. рублей;

- по введению особенностей закупок, предусматривающих заключение государственных контрактов со встречными инвестиционными обязательствами поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории субъекта Российской Федерации для обеспечения государственных нужд субъекта Российской Федерации;

- об утверждении типовых условий контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций.

Также в июле 2016 года были внесены изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, согласно которым, начиная с 2017 года, государственные, муниципальные унитарные предприятия будут осуществлять закупки в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ, за исключением закупок, осуществляемых в рамках законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц (в случае если предприятие является исполнителем по контракту и привлекает третьи лица, а также в случае если закупки финансируются за счет грантов и грантодатель не предусмотрел иное). Данные изменения были внесены, в том числе, с учетом мнения Счетной палаты.

Вместе с тем Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 474-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, согласно которым федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие

существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, продолжат осуществлять закупки в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 года № 2931-р утвержден перечень из 64 федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства.

Таким образом, в конце 2016 года был внедрен механизм исключения отдельных федеральных государственных унитарных предприятий из-под действия Федерального закона № 44-ФЗ.

По данным «Подсистемы мониторинга» ЕИС, объем заключенных в рамках Федерального закона № 223-ФЗ договоров ГУП и МУП в 2016 году - более 1520 млрд. рублей (без учета договоров, заключенных федеральными государственными унитарными предприятиями, имеющими существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства).

В результате более 1,5 трлн. рублей дополнительно будет расходоваться в рамках Федерального закона № 44-ФЗ (с учетом того, что общий объем открытых государственных и муниципальных закупок в 2016 году составил 6,47 трлн. рублей, прирост составит примерно 23,2 процента).

Вместе с тем в 2016 году не был принят нормативный акт, регламентирующий применение Каталога.

При этом в действующем законодательстве о контрактной системе в сфере закупок не изменен срок внедрения Каталога (с 1 января 2017 года). Так, согласно части 4 статьи 23 Федерального закона № 44-ФЗ с 1 января 2017 года наименование объекта закупки указывается в соответствии с Каталогом. С учетом того, что Каталог не был внедрен в 2016 году у заказчиков отсутствует возможность реализации требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Следует отметить, что разработка Каталога была начата еще в 2014 году, однако Правила формирования и ведения в ЕИС закупок Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правила использования Каталога утверждены в 2017 году.

Указанными правилами предусмотрено формирование и ведение Каталога в качестве подсистемы ЕИС, а его реализация будет обеспечиваться Минэкономразвития России и Федеральным казначейством.

В целях методического сопровождения формирования и ведения Каталога предполагается создать экспертный совет по формированию и ведению Каталога при Минэкономразвития России.

Ведение и использование Каталога обеспечит:

- повышение прозрачности закупок и снижение коррупционных рисков за счет введения единообразных наименований товаров, работ, услуг, использование которых заказчиками будет обязательно при планировании и осуществлении закупок;

- повышение конкуренции при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет улучшения условий поиска участниками закупок рыночных цен товаров, работ, услуг;

- снижение издержек заказчиков за счет стандартизации подходов к описанию объектов закупок;

- повышение эффективности контроля закупок за счет расширения возможностей по поиску и анализу информации о закупках.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия за 2016 год показали, что по-прежнему продолжается формирование нормативно-правовой базы в сфере закупок путем внесения значительного количества изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ и принятия подзаконных актов. Так, по результатам 2016 года внесено 14 изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ и принято 44 постановления/изменения в постановления Правительства Российской Федерации, из них: 15 - вновь принятых, в том числе 4 постановления Правительства Российской Федерации в рамках реализации Антикризисного плана на 2016 год, принятых во исполнение пункта 118 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 1 марта 2016 года № ДМ-П13-1100; 28 - о внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации; 1 - о признании утратившим силу.

В целом за 2013-2016 годы в целях формирования контрактной системы, а также в рамках реализации государственной экономической политики в сфере закупок в Федеральный закон № 44-ФЗ было внесено 35 изменений, принято 190 нормативных правовых актов, из них фактически действующих в настоящее время - более 100 актов.

Количество нормативных правовых актов, принятых в развитие Федерального закона № 44-ФЗ, приведено в таблице:

	Постановления Правительства Российской Федерации			Распоряжения Правительства Российской Федерации			Ведомственные нормативные акты		
	всего	о внесении изменений	утратили силу	всего	о внесении изменений	утратили силу	всего	о внесении изменений	утратили силу
2013 г.	28	0	3	3	0	1	8	0	2
2014 г.	26	10	1	2	0	0	12	6	2
2015 г.	40	12	0	2	1	0	12	4	0
2016 г.	44	28	3	6	3	0	7	3	0
Всего	138	50	7	13	4	1	39	13	4

Итого принято 190 документов, из них 111 - действующих, в том числе: 81 постановление Правительства Российской Федерации; 8 распоряжений Правительства Российской Федерации; 22 ведомственных приказа.

Необходимо отметить, что столь значительное количество принимаемых подзаконных актов в сфере закупок, большинство из которых вступают в действие с момента их опубликования, затрудняет правоприменительную практику. В этой связи видится целесообразным ввести последовательное (поэтапное) внесение «пакетных» изменений в законодательство в сфере закупок, вступающих в силу с начала следующего финансового года.

В течение 2016 года Минэкономразвития России совместно с заинтересованными органами государственной власти дорабатывали законопроект № 623906-6 ко II чтению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Законопроектом предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ в части регламентации проведения процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме (211 страниц текста законопроекта), принятие которого предполагает серьезную работу как заказчиков, так и участников закупки в части изучения и практического применения таких изменений, что повлечет необходимость дополнительного обучения и работу в новых условиях.

По информации Минэкономразвития России, проект поправок к законопроекту № 623906-6 одобрен на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (протокол от 27 декабря 2016 года № 42). Рассмотрение законопроекта включено в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2017 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению.

Кроме того, законодательством о контрактной системе в сфере закупок не регламентирован порядок подготовки решений об осуществлении закупок у единственного поставщика в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, либо в случаях, установленных поручениями Президента Российской Федерации, у поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации.

Результаты проверок Счетной палаты показывают, что при осуществлении закупок для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, такие поставщики (подрядчики, исполнители) в ряде случаев никаких работ своими силами не выполняют (услуги не оказывают), а заключают, в свою очередь, субподрядные договоры, в том числе с дочерними или аффилированными организациями на неконкурентной основе, что не способствует эффективному расходованию бюджетных средств.

Изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части введения новых составов административных правонарушений в сфере закупок

В целях предотвращения нарушений заказчиками положений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок на стадиях планирования и исполнения контракта Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 318-ФЗ внесен ряд изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Сведения о новых составах административных правонарушений приведены в таблице:

Статья КоАП РФ	Состав административного правонарушения	Административная ответственность
7.29.3 (часть 1)	Включение в план закупок или план-график закупок объекта или объектов закупки, не соответствующих целям осуществления закупок или установленным законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок требованиям к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и (или) нормативным затратам, либо включение в план-график закупок начальной (максимальной) цены контракта, в том числе заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в отношении которой обоснование отсутствует или не соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок	Административный штраф на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 50 тыс. руб.

Статья КоАП РФ	Состав административного правонарушения	Административная ответственность
7.29.3 (часть 2)	Несоблюдение порядка или формы обоснования начальной (максимальной) цены контракта, обоснования объекта закупки (за исключением описания объекта закупки)	Административный штраф на должностных лиц в размере 10 тыс. руб.
7.29.3 (часть 3)	Нарушение порядка или сроков проведения обязательного общественного обсуждения закупок либо непроведение обязательного общественного обсуждения закупок	Административный штраф на должностных лиц в размере 30 тыс. руб.
7.30 (часть 1.5)	Размещение в ЕИС в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) ранее 10 календарных дней со дня внесения изменений в план-график в отношении такой закупки	Административный штраф на должностных лиц в размере 30 тыс. руб.
7.30 (часть 1.6)	Размещение в ЕИС в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если информация о такой закупке не включена в план-график	Административный штраф на должностных лиц в размере 30 тыс. руб.
7.30 (часть 1.7)	Размещение в ЕИС в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если было вынесено предписание о признании такой закупки необоснованной и если нарушение, указанное в предписании, не устранено	Административный штраф на должностных лиц в размере 30 тыс. руб.
7.32 (часть 8)	Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок о проведении экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги или отдельных этапов исполнения контракта в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок к проведению такой экспертизы заказчик обязан привлечь экспертов, экспертные организации	Административный штраф на должностных лиц в размере 20 тыс. руб.
7.32 (часть 9)	Несоставление документов о приемке поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги или отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги либо ненаправление мотивированного отказа от подписания таких документов в случае отказа от их подписания	Административный штраф на должностных лиц в размере 20 тыс. руб.
7.32 (часть 10)	Приемка поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги или отдельного этапа исполнения контракта в случае несоответствия этих товара, работы, услуги либо результатов выполненных работ условиям контракта, если выявленное несоответствие не устранено поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и привело к дополнительному расходованию средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	Административный штраф на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 50 тыс. руб.
19.5 (часть 7.3)	Повторное совершение должностным лицом административных правонарушений, предусмотренных частями 7 и 7.1 статьи 19.5 КоАП РФ	Дисквалификация сроком на 1 год
19.5 (часть 20.1)	Повторное совершение должностным лицом административного правонарушения, предусмотренного частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ	Дисквалификация сроком на 2 года

Также разработан проект федерального закона № 58940-7 «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 (внесен в Государственную Думу 20 декабря 2016 года).

Реализация антикризисных мер в 2016 году

В целях реализации Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 1 марта 2016 года № ДМ-П13-1100, приняты 4 постановления Правительства Российской Федерации, направленные на обеспечение в 2016 году и последующий период исполнения контрактов, снижения финансовой нагрузки на участников закупок, а также снижения нагрузки на банковскую систему, в частности:

- от 14 марта 2016 года № 190 «О случаях и порядке предоставления заказчиком в 2016 году отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)» (часть 6.1 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ) (далее - постановление № 190);

- от 14 марта 2016 года № 191 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2016 году» (часть 1.1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ) (далее - постановление № 191);

- от 18 марта 2016 года № 211 «Об утверждении Правил осуществления заказчиком в 2016 году реструктуризации задолженностей коммерческих банков, возникших в связи с предъявлением требований к исполнению банковских гарантий, предоставленных в качестве обеспечения исполнения контрактов» (часть 1 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ);

- от 11 марта 2016 года № 182 «О случаях и об условиях, при которых в 2016 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта» (часть 2.1 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ).

По итогам анализа антикризисных мер в части практического применения принятых для их реализации нормативных правовых актов установлено следующее.

По уточненной информации (по состоянию на 12 января 2017 года), за 9 месяцев 2016 года из 103 главных распорядителей бюджетных средств (далее - ГРБС), в адрес которых были направлены запросы Счетной палаты

о предоставлении сведений о ходе реализации антикризисных мер в сфере государственных закупок (форма № АМ-СГЗ), информацию представили 69 ГРБС, или 67 процентов.

В ходе анализа представленных данных установлено, что положения постановления № 190, предусматривающие обязанность заказчиков по предоставлению отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществлению списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней), применили 36 из 47 ГРБС, у которых задолженность поставщика (подрядчика, исполнителя) по начисленным неустойкам (пеням, штрафам) отражена в бюджетном учете. Объем предоставленных отсрочек и произведенных списаний составляет менее 1 % от общей суммы неуплаченных неустоек (штрафов, пеней).

Максимальные суммы отсрочек по уплате начисленных неустоек (пеней, штрафов) предоставлены поставщикам (подрядчикам, исполнителям) государственных контрактов (договоров) Минздравом России (30,3 млн. рублей), Минобрнауки России (16,5 млн. рублей), Росавтодором (18,6 млн. рублей), МВД России (75,5 млн. рублей), ФСИН России (18,2 млн. рублей).

Максимальные суммы списанной неустойки (пеней, штрафов) приходятся на Минприроды России (81,8 млн. рублей), Роснедра (10,2 млн. рублей), Минздрав России (5,5 млн. рублей), Минобрнауки России (6,2 млн. рублей), Минфин России (5,9 млн. рублей), Росавтодор (47,8 млн. рублей), ФТС России (36,9 млн. рублей).

При этом 12 ГРБС, представивших сведения об общей сумме имеющейся задолженности поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по начисленным неустойкам (пеням, штрафам), списание и отсрочку уплаты суммы задолженности в 2016 году не осуществляли (наиболее крупные из них: Минпромторг России (311,9 млн. рублей), Росморречфлот (1029,0 млн. рублей), Роскосмос (4818,6 млн. рублей).

Положения постановления № 191, предусматривающие возможность изменения срока и цены контрактов, исполнение которых по независящим от сторон обстоятельствам без изменения их условий невозможно, применялись 29 ГРБС (или 42 %) в отношении почти 2 тыс. государственных контрактов, 63 % из которых приходятся на государственные контракты, заключенные Минобороны России. При этом изменения в части увеличения сроков исполнения контракта указанных ГРБС были внесены в 981 контракт, сведения об увеличении стоимости представлены в отношении 883 контрактов.

Таким образом, антикризисные меры в сфере закупок не нашли широкого применения среди заказчиков и не доказали актуальность их продления, о чем свидетельствует незначительное количество ГРБС, которые применяли их при осуществлении своей закупочной деятельности.

Осуществление контроля в сфере закупок

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

С 2016 года Федеральное казначейство наделено полномочиями по осуществлению контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»².

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

	Полномочия в сфере закупок
ФАС России	Осуществляет контроль в соответствии с пунктом 1 части 3, частями 4 и 10 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ
Федеральное казначейство	Осуществляет контроль в соответствии с частями 5 и 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ

ФАС России с учетом территориальных органов по итогам 2016 года выявлено 48745 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, или на 26,9 % больше аналогичного показателя за 2015 год (в 2015 году выявлено 38405 нарушений).

Результаты осуществления ФАС России контроля в сфере закупок в 2016 году представлены в таблице:

	2015 г.	2016 г.	Изменение показателя, %
Общее количество проверок (плановые и внеплановые, в том числе по жалобам)	11206	10052	-10,3
Общее количество жалоб	69883	84373	20,7
Доля внеплановых проверок (от общего количества проверок), %	97,4	97,2	-
Доля обоснованных и частично обоснованных жалоб (от общего количества рассмотренных), %	31,2	45,0	-
Общее количество выявленных нарушений	38405	48745	26,9

² В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2016 года № 300 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

	2015 г.	2016 г.	Изменение показателя, %
Общее количество выданных предписаний	20046	26213	30,8
Количество исков в суд о признании закупки недействительной	67	49	-26,9
Количество возбужденных административных дел	22061	22788	3,3
Объем наложенных / взысканных административных штрафов, тыс. руб.	209139/158268,17	249745/208235	19,4/31,6

К наиболее типичным нарушениям, выявляемым ФАС России, относятся нарушения порядка отбора участников закупок, установление требований в документации о закупках, влекущих ограничение количества участников закупок, а также требований, не предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, нарушения размещения информации в ЕИС и порядка выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

По итогам 2016 года продолжается активизация деятельности ФАС России в части возбуждения административных дел. При этом уменьшилось количество поданных исков в суд о признании недействительными закупок, осуществленных с нарушениями законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

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

Сведения о направленных Счетной палатой Российской Федерации в ФАС России в 2016 году обращениях приведены в таблице:

	Всего	№ 44-ФЗ	№ 223-ФЗ	№ 135-ФЗ	Иные
Количество направленных обращений	64	56	4	2	2
Получены окончательные ответы	19	13	3	2	1

По информации ФАС России, по результатам проведенных Службой проверок на основании обращений Счетной палаты выявлено 45 нарушений законодательства о государственных закупках, однако начислено только 8 административных штрафов на общую сумму 400 тыс. рублей.

Вместе с тем не всегда Счетная палата Российской Федерации получает должную обратную реакцию от ФАС России, на значительную долю от общего объема обращений представляется формальный ответ с предложени-

ем направить в ФАС России материалы проведенных проверок. В результате такой переписки сроки исковой давности по указанным в письмах составам административных правонарушений заканчиваются и нарушители закона не наказываются.

Кроме того, большое количество нарушений законодательства в сфере закупок, связанных с нарушениями сроков размещения информации в ЕИС, не является предметом обращений участников закупок в контрольные органы и фактически могут быть выявлены только в рамках плановых проверок.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о разработке и введении в ЕИС аналитических механизмов, которые позволят в автоматическом режиме выявлять проблемные закупки в соответствии с установленными алгоритмами. В дальнейшем указанная информация может быть использована при определении рейтинга заказчиков и для применения мер административного характера к должностным лицам, допустившим нарушение действующего законодательства.

При этом необходимо пересмотреть установленные размеры штрафов за нарушения сроков опубликования сведений в ЕИС, так как они не в полной мере сопоставимы с характером допущенного нарушения. Например, в настоящее время размер штрафа за несвоевременное размещение информации в ЕИС составляет от 5,0 тыс. до 20,0 тыс. рублей на должностное лицо, при этом штраф за утверждение конкурсной документации с нарушением требования Федерального закона № 44-ФЗ составляет 3,0 тыс. рублей на должностное лицо.

Федеральным казначейством в соответствии с переданными полномочиями в 2016 году проведены контрольные мероприятия в соответствии с пунктами 2, 3 части 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Результаты деятельности Федерального казначейства по контролю в сфере закупок в соответствии с пунктами 2-3 части 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ приведены в таблице:

	Значение показателя
Общее количество проверок	31
в том числе:	
плановые	28
внеплановые	3
Общее количество нарушений	219
Сумма выявленных нарушений, млн. руб.	3249,83
Общее количество выданных предписаний	15
Общий объем закупок, в которых выявлены нарушения (оценочно), млн. руб.	3249,83

К наиболее типичным нарушениям, выявленным Федеральным казначейством в 2016 году в части обоснования начальных (максимальных) цен контрактов (далее - НМЦК), можно отнести следующие:

- несоответствие рассчитанной НМЦК и НМЦК, указанной в плане-графике размещения заказов;

- использование заказчиком при обосновании НМЦК коммерческих предложений поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) однородных/идентичных товаров, работ, услуг;

- использование при обосновании НМЦК информации о ценах товаров, работ, услуг без учета сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг;

- использование общедоступных источников информации с целью обоснования НМЦК, не соответствующих пункту 18 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ;

- ошибки в арифметическом расчете НМЦК.

В отношении нормирования закупок Федеральным казначейством выявлены следующие нарушения:

- неутверждение заказчиками нормативных затрат и требований к отдельным видам товаров, работ и услуг;

- утверждение заказчиками предельных цен на отдельные товары, не соответствующих установленным Правительством Российской Федерации предельным ценам на данные товары;

- неразмещение заказчиками проектов приказов о нормативных затратах и о требованиях к отдельным видам товаров, работ, услуг, пояснительной записки к ним в ЕИС для проведения обсуждения в целях общественного контроля;

- неосуществление заказчиками обязательного ежегодного пересмотра нормативных затрат и требований к отдельным видам товаров, работ и услуг;

- нарушение заказчиками установленного срока ежегодного пересмотра нормативных затрат.

Осуществление аудита в сфере закупок

В рамках статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ Счетная палата осуществляет аудит в сфере закупок посредством анализа и оценки результа-

тов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со статьей 13 Федерального закона № 44-ФЗ.

Счетной палатой Российской Федерации в 2016 году было проведено более 150 контрольных мероприятий, в рамках которых проверялась закупочная деятельность более 310 объектов аудита (контроля).

По результатам контрольных мероприятий выявлено 823 нарушения законодательства в сфере закупок (включая открытые сведения, информацию ограниченного доступа и сведения, составляющие государственную тайну) на общую сумму более 48,8 млрд. рублей.

К наиболее типичным нарушениям законодательства в сфере закупок по сумме нарушений, выявленным Счетной палатой в 2016 году, можно отнести такие нарушения как:

- нарушения условий исполнения контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору) (63,5 % от общей суммы выявленных нарушений);

- нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта (договора), цены контракта (договора), заключаемого с единственным поставщиком (13,2 %);

- нарушения при приемке и оплате поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов (договоров) (8,1 %);

- нарушения при выборе конкурентного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе способа закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (5,7 %);

- неиспользование мер обеспечения исполнения обязательств (с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя) не удержаны обеспечение заявки, обеспечение исполнения контракта (договора) (4,2 %);

- внесение изменений в контракт (договор) с нарушением требований, установленных законодательством (2,7 процента).

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

Например, ФГБУ «Северо-Западная Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации» Минкультуры России приняло и оплатило фактически невыполненные подрядчиками работы на 21,9 млн. рублей (Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка правомерности и результативности использования в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года средств федерального бюджета, внебюджетных источников,

направленных на сохранение культурно-исторического наследия, в федеральном государственном казенном учреждении «Северо-Западная Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации» утвержден Коллегией Счетной палаты 31 марта 2016 года (протокол № 15К (1090)).

Минсельхоз России в рамках государственного контракта, заключенного с ФГБУ «Центр оценки качества зерна», принял и произвел оплату не предусмотренных условиями технического задания услуг по мониторингу информации о товарных и потребительских свойствах зерна в сумме 34,9 млн. рублей (Заключение Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год в Минсельхозе России утверждено Коллегией Счетной палаты 20 мая 2016 года (протокол № 25К (1100)).

ФГБУН «Тихоокеанский научно-исследовательский рыбохозяйственный центр» (г. Владивосток) Федерального агентства по рыболовству в нарушение условий государственного контракта приняло и оплатило работы, выполненные с отклонением от утвержденного проекта и с нарушением строительных норм и правил, на общую сумму 37,7 млн. рублей (Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования субсидий из федерального бюджета на государственное задание и на иные цели, а также бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности в рамках подпрограммы 7 «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса» государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» в 2015 году и за истекший период 2016 года (совместно с Федеральной службой безопасности Российской Федерации)» утвержден Коллегией Счетной палаты 23 сентября 2016 года (протокол № 49К (1124)).

Также выявляются факты заключения государственными заказчиками контрактов в отсутствие доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Например, министерством здравоохранения Тверской области в отсутствие доведенных лимитов бюджетных обязательств заключены 17 государственных контрактов на приобретение медицинского оборудования на общую сумму 145,5 млн. рублей (Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса, а также целевого использования межбюджетных трансфертов в Тверской области» утвержден Коллегией Счетной палаты 1 июля 2016 года (протокол № 34К (1109)).

Проверка ФКУ «Севзапуправтодор» Федерального дорожного агентства выявила нарушения в части несоблюдения порядка обоснования начальных (максимальных) цен контрактов, в результате чего была завышена начальная (максимальная) цена контракта на выполнение работ по дорожному строительству по 10 контрактам на общую сумму более 1,3 млрд. рублей (Заключение Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год в Федеральном дорожном агентстве утверждено Коллегией Счетной палаты 19 мая 2016 года (протокол № 24К (1099)).

В ходе проверки исполнения федерального бюджета за 2015 год установлено, что ФГКУ Росгранстрой (Росграница) в 2014-2015 годах без проведения конкурентных процедур было заключено 7 государственных контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком) на общую сумму 884,6 млн. рублей (Заключение Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год» в Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации утверждено Коллегией Счетной палаты 17 мая 2016 года (протокол № 23К (1098)).

Также необходимо отметить имеющиеся признаки коррупционных правонарушений, которые выявляются Счетной палатой при проведении контрольных мероприятий, затрагивающих закупочную деятельность объектов аудита (контроля), среди которых можно отметить следующие.

Так, результаты проверки деятельности Минкультуры России по проведению XV Международного конкурса имени П.И. Чайковского (далее - конкурс) выявили коррупционные риски при осуществлении выбора организации - получателя субсидии на проведение в 2015 году указанного конкурса и дальнейшем использовании средств данной субсидии (Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности направления и эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, выделенных на финансовое обеспечение расходов, связанных с проведением XV Международного конкурса имени П.И. Чайковского, а также распределения поступлений при его подготовке и проведении» утвержден Коллегией Счетной палаты 30 сентября 2016 года (протокол № 51К (1126)). Минкультуры России в целях организации данного конкурса предоставило субсидию в объеме 341,8 млн. рублей (в том числе 71,8 млн. рублей из резервного фонда Правительства Россий-

ской Федерации) некоммерческому партнерству содействия развитию культуры и искусства «Содружество - 21 век» (далее - Партнерство), которая расходовалась на закупки товаров, работ, услуг вне рамок Федерального закона № 44-ФЗ. При этом реализация мероприятий по организации и проведению конкурса фактически осуществлялась подведомственными бюджетными учреждениями Минкультуры России (на общую сумму 176,9 млн. рублей, или почти 52 % субсидии).

Кроме того, Партнерство было создано за 5 месяцев до подачи заявки на получение субсидии тремя учредителями: администратором подведомственного Минкультуры России ФГБУК «Росконцерт», супругой на тот момент генерального директора ФГБУК «Росконцерт» и председателем Партнерства.

Партнерство в целях обеспечения проведения конкурса заключало со связанными организациями договоры на выполнение работ (оказание услуг) на общую сумму 186,9 млн. рублей, или почти 55 % общей суммы затрат на организацию и проведение конкурса (ФГБУК «Росконцерт», ООО «Туристический клуб «Сахар», ООО «БФ-ПРОДАКШН», ООО «АРКАЛИС»).

Таким образом, сохраняется возможность предоставления субсидий организациям на неконкурентной основе вместо закупки товаров, работ, услуг конкурентными способами в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок.

По результатам проверки деятельности федерального государственного бюджетного учреждения науки «Физико-технический институт им. А.Ф. Иоффе Российской академии наук» (далее - ФТИ им. А.Ф. Иоффе) (Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности расходования бюджетных средств на закупки товаров, работ, услуг бюджетными учреждениями и акционерными обществами в условиях реализации требований к осуществлению закупок, установленных федеральными законами о контрактной системе и закупках отдельных видов юридических лиц» утвержден Коллегией Счетной палаты 11 марта 2016 года (протокол № 11К (1086) выявлены факты, свидетельствующие о предоставлении преимущественных условий поставщикам (подрядчикам, исполнителям).

Так, ФТИ им. А.Ф. Иоффе в рамках долгосрочного государственного контракта (сроки исполнения с 2014 по 2017 год), заключенного с ЗАО «УНР-47» на выполнение работ по строительству объекта капитального строительства государственной собственности Российской Федерации на сумму 2,3 млрд. рублей, в декабре 2014 года выплачен аванс в размере 596,6 млн. рублей (26,3 % цены контракта). При этом запланированный

объем работ на 2015 год составлял только 129,1 млн. рублей (или 5,7 % цены контракта).

Согласно условиям государственного контракта аванс учитывается при оплате выполненных работ в размере, пропорциональном доли аванса к цене государственного контракта, при каждой оплате выполненных работ. В результате по итогам 2015 года с учетом общего объема выполненных работ в размере 182,2 млн. рублей авансовый платеж зачтен в сумме 47,9 млн. рублей (8 % размера авансового платежа).

При этом ЗАО «УНР-47» в декабре 2014 года были размещены на депозитных счетах в коммерческом банке около 300 млн. рублей на срок свыше 3 лет, что может свидетельствовать об использовании ЗАО «УНР-47» части средств авансового платежа для получения процентного дохода.

В целях исключения возможности предоставления преимущественных условий поставщикам (подрядчикам, исполнителям) видится целесообразным определить единый для всех государственных заказчиков порядок авансирования работ по долгосрочным государственным контрактам, учитывающий возможность использования аванса в текущем бюджетном периоде.

В ходе проверок Счетной палатой выявляются факты сговора участников торгов. Так, при проведении ФАНО России открытого конкурса на выполнение работ по модернизации, развитию и эксплуатации информационной системы «ИС управления контрольно-ревизионной деятельностью и организации финансового контроля ФАНО России» (Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год» в ФАНО России утвержден Коллегией Счетной палаты 20 мая 2016 года (протокол № 25К (1100) были поданы 2 заявки (ООО «КЕЙСИСТЕМС», ООО «Р.О.С.Т.У.-ПРОФ»). В ходе проверки было установлено, что участники этой закупки ранее являлись аффилированными лицами.

В результате по итогам проведения открытого конкурса снижение начальной (максимальной) цены контракта отсутствовало (ценовое предложение каждого участника конкурса соответствовало начальной (максимальной) цене контракта - 3500,0 тыс. рублей).

Материалы данной проверки были направлены в ФАС России, по результатам рассмотрения которых ФАС России принято решение о нарушении указанными организациями антимонопольного законодательства,

выдано предписание по недопущению в дальнейшем таких нарушений, а также материалы переданы должностному лицу для проведения административного расследования в соответствии со статьей 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По итогам проведенного аудита в сфере закупок в 2016 году (за исключением закупок, сведения о которых составляют государственную тайну) Счетной палатой направлено 155 представлений объектам контроля (аудита), 36 обращений направлено в правоохранительные органы, 52 обращения - в контрольные органы.

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 от контрольно-счетных органов 85 субъектов Российской Федерации (далее - КСО), в 2016 году указанными органами проведено 1221 контрольное мероприятие, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок.

В рамках указанных мероприятий КСО проверено более 3000 заказчиков, в том числе: 1501 заказчик регионального уровня, 1518 - муниципального уровня.

По результатам проверок за указанный период выявлено более 27 тыс. нарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд на общую сумму порядка 32 млрд. рублей, что почти в 2 раза превышает показатели 2015 года (в 2015 году выявлено более 18 тыс. нарушений на общую сумму 17,5 млрд. рублей).

Наибольшее количество нарушений выявлено Контрольно-счетной палатой Ростовской области (3643 нарушения), нарушений по суммовому показателю - Контрольно-счетной палатой Кабардино-Балкарской Республики (7229 млн. рублей).

Среди КСО, которые провели проверки не более чем на 10 объектах, финансовых нарушений не было выявлено Государственной счетной палатой Республики Марий Эл, Контрольно-счетной палатой Кемеровской области, Счетной палатой Свердловской области.

По результатам контрольных мероприятий, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок, КСО направлено 1404 представления и 127 предписаний объектам контроля (аудита), 309 обращений в правоохранительные органы, 295 обращений в контрольные органы в сфере закупок.

Выявляемые нарушения по результатам аудита в сфере закупок как Счетной палатой Российской Федерации, так и КСО охватывают все этапы закупочного цикла, начиная с организации закупочной деятельности и заканчивая исполнением контрактов (договоров), использованием результатов закупок.

Проблематика правоприменительной практики 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 к основным проблемам и недостаткам (рискам) при осуществлении государственных и муниципальных закупок, часть из которых отмечалась Счетной палатой по итогам 2015 года, можно отнести следующие.

1. Недостатки при нормировании закупок.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона № 44-ФЗ государственные органы утверждают требования ккупаемым ими, их территориальными органами (подразделениями) и подведомственными указанным органам казенными учреждениями и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений.

При этом из содержания статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ следует, что указанными государственными органами могут утверждаться как требования ккупаемым товарам, работам услугам и нормативные затраты, так и один из таких документов на выбор.

Вместе с тем в соответствии с постановлением 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, в том числе подведомственных им казенных учреждений» (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 1084) федеральные государственные органы и органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации утверждают и размещают в ЕИС нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений (далее - нормативные затраты).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 года № 927 «Об определении требований ккупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 927) федеральные государственные органы и органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации разрабатывают и утверждают требования ккупаемым ими, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) (далее - требования ккупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)).

Результаты проведенных в октябре 2016 года Счетной палатой проверок обоснованности показателей проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» показали следующее.

Нормативные затраты на обеспечение функций утверждены 72 федеральными государственными органами.

Анализ ведомственных актов показал, что в 18 федеральных государственных органах принятые акты не в полной мере соответствуют Правилам определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая, соответственно, территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 1084 (далее - Правила № 1084).

Наиболее распространенным несоответствием ведомственных правовых актов, утверждающих нормативные затраты, Правилам № 1084 является отсутствие нормативов цены и (или) количества товаров, работ, услуг, вследствие чего правовые акты органов не позволяют обосновать объекты закупки и использовать акты при обосновании бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг.

Наряду с утвержденными нормативными затратами, 59 федеральных государственных органов (81,9 %) утвердили требования ккупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены това-

ров, работ, услуг) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 927.

Вместе с тем в 11 федеральных государственных органах принятые акты не в полной мере соответствуют Правилам определения требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 927 (далее - Правила № 927), в частности:

- отсутствие утвержденных требований к отдельным видам товаров, работ, услуг, закупаемых подведомственными государственным органам учреждениями;

- отсутствие значений предельных цен отдельных видов товаров, работ, услуг;

- установление предельных цен отдельных видов товаров, работ, услуг, превышающих значения, указанные в обязательном перечне (приложение № 2 к Правилам № 927);

- утверждение ведомственного перечня отдельных видов товаров, работ, услуг по неустановленной форме.

Кроме того, анализ требований к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг), установленных Правилами № 927, показал значительное отклонение предельных стоимостных показателей одноименных товаров для различных федеральных государственных органов (от 4 до 37,5 раза).

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

	Стоимость групп товаров, установленная федеральными государственными органами, тыс. руб.		Отклонение	
			тыс. руб.	разы
Ноутбук	Росархив	15,0	158,0	11,5
	Ростехнадзор	173,0		
Планшет	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	25,0	75,0	4,0
	Минэкономразвития России	100,0		
Принтер	Минсельхоз России	8,0	292,0	37,5
	Минздрав России	300,0		

	Стоимость групп товаров, установленная федеральными государственными органами, тыс. руб.		Отклонение	
			тыс. руб.	разы
Многофункциональное устройство	Роскомнадзор	14,0	286,0	21,4
	Росжелдор	300,0		
Кресло руководителя	Росавтодор	20,0	130,0	7,5
	Росрыболовство	150,0		

Также необходимо отметить, что «предельная цена» различных групп товаров значительно варьируется (от 2 до 100 раз) в зависимости от должностей сотрудников, для которых предназначено их применение.

Сведения о стоимостных показателях одноименных товаров в разрезе различных категорий должностей государственной гражданской службы приведены в таблице:

	Стоимость групп товаров, установленная федеральными государственными органами для различных категорий должностей государственной гражданской службы, тыс. руб.		Отклонение	
			тыс. руб.	разы
Генеральная прокуратура Российской Федерации				
Ноутбук	старшая и младшая группа должностей	130,00	40	1,3
	руководители	170,00		
Моноблок	старшая и младшая группа должностей	77,50	102,5	2,3
	руководители	180,00		
Мебель для сидения с металлическим каркасом	старшая и младшая группа должностей	40,00	210	6,3
	руководители	250,00		
Федеральная служба судебных приставов				
Системный блок и монитор	специалисты	30,00	170	6,7
	руководители	200,00		
Министерство образования и науки Российской Федерации				
Мебель для сидения с деревянным каркасом	обеспечивающие специалисты	3,50	346,5	100
	руководители	350,00		
Мебель деревянная для офисов	обеспечивающие специалисты	30,00	370,0	13,3
	руководители	400,00		

Кроме того, в ходе анализа нормативной базы, определяющей порядок требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установлено, что по-

становление Правительства Российской Федерации № 927 и постановление Правительства Российской Федерации № 1084 применяются только при расчете затрат для различных категорий и групп должностей государственной гражданской службы. При этом для государственных должностей Российской Федерации указанные требования не установлены (Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»).

В результате в ходе мониторинга принятых правовых актов установлено, что, например, значение характеристики «мощность двигателя» легкового автомобиля установлено для руководителя федерального государственного органа (Минсельхоз России, Минэкономразвития России) - не более 500 л.с. (значение в постановлении Правительства Российской Федерации № 927 не установлено), а «предельная цена» - не более 7,00 млн. рублей (значение в постановлении Правительства Российской Федерации № 927 не установлено, значение в постановлении Правительства Российской Федерации № 1084 не установлено). Значение «предельной цены» телефона (смартфона) для руководителей указанных органов установлено в размере 80,0 тыс. рублей (значение в постановлении Правительства Российской Федерации № 927 не установлено). Результаты анализа данной информации представлены в таблице:

Предельные требования к потребительским свойствам и стоимости отдельных групп товаров		Должности государственной гражданской службы категории «руководители»		Государственные должности Российской Федерации (министр)		Величина отклонения, разы
		предельные требования, установленные постановлением Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084	предельные требования, установленные постановлением Правительства РФ от 02.09.2015 № 927	предельные требования, установленные в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 04.12.2015 № 912	предельные требования, установленные в соответствии с приказом Минсельхоза России от 10.06.2016 № 229	
Автомобили легковые	цена, млн. руб.	не более 2,5	не более 2,5	не более 7,0	не более 7,0	2,8
	мощность, л.с.	-	не более 200	не более 500	не более 500	2,5
Телефоны мобильные	цена, тыс. руб.	не более 15,0	не более 15,0	не более 80,0	не более 80,0	5,3

Необходимо отметить, что в 2016 году Минфином России проводился мониторинг принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 года № 1084, а также актов, утверждающих требования к товарам, работам, услугам в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 года № 927.

Результаты проведенного Минфином России мониторинга в части нормирования закупок показали³, что:

- 84 органа (из 85) приняли акты, утверждающие нормативные затраты (не утвердило Минобороны России);

- 80 органов (из 85) разместили утвержденные акты на официальном сайте (не подлежат размещению акты 4 органов: ФСВТС России, СВР России, ФСБ России, ФСО России);

- 28 органов (из 84) приняли акты, утверждающие нормативные затраты, в полной мере соответствующие требованиям законодательства Российской Федерации (33,3 %). Наиболее распространенным несоответствием, выявленным в актах, стало указание нормативных затрат не по всем группам расходов, а также отсутствие нормативов цены и (или) количества.

Результаты анализа актов, утверждающих требования к товарам, работам, услугам в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 года № 927, показали, что:

- 74 органа (из 100) представили информацию о принятии и размещении таких актов, из них 64 органа и организации (86 %) утвердили вышеуказанные акты;

- 64 органа (из 74) разместили акты в ЕИС, из которых более половины (33 акта) соответствуют требованиям законодательства о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд. Наиболее распространенным несоответствием, выявленным в актах, является несоответствие требованию об определении значений характеристик (свойств) отдельных видов товаров, работ, услуг, включенных в обязательный перечень, и несоответствие требованию о включении в ведомственный перечень позиций обязательного перечня.

2. Проблематика при планировании закупок.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона № 44-ФЗ государственными заказчиками с 2016 года план закупок формируется в процес-

³ В соответствии с письмом Минфина России от 2 февраля 2017 года № 01-02-01/09-5555 мониторинг актов, утверждающих нормативные затраты, выполнен по состоянию на 1 декабря 2016 года.

се составления и рассмотрения федерального бюджета с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации и утверждается в течение 10 рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Бюджетные учреждения должны утверждать планы закупок в течение 10 рабочих дней после утверждения плана своей финансово-хозяйственной деятельности.

Результаты проведенных в октябре 2016 года Счетной палатой проверок обоснованности показателей проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» показали, что 20 федеральных государственных органов не сформировали до 1 июля 2016 года планы закупок.

Ряд федеральных государственных органов сформировал планы закупок без учета требований, установленных Правилами формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 года № 552, в частности:

- не установлены сроки представления планов закупок для подведомственных учреждений;
- отсутствовали объемы бюджетных ассигнований на 2018 и 2019 годы на закупку товаров, работ, услуг;
- планы закупок не соответствовали форме, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 года № 552;
- отсутствовали обоснования закупок или такие обоснования не соответствовали требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 года № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования».

Таким образом, проведенный анализ планирования закупок свидетельствует о несоблюдении государственными органами требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок в части планирования закупок, в результате чего планы закупок не стали в полной мере источником обоснований бюджетных ассигнований на закупки товаров,

работ, услуг при формировании проекта федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

3. Недостатки при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов.

Отдельным этапом работы государственных и муниципальных заказчиков при осуществлении ими закупок является обоснование начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

С учетом того, что до настоящего времени не внедрен Каталог товаров, работ, услуг, не решена проблема по обоснованию начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

В настоящее время формирование обоснования НМЦК осуществляется с использованием ценовой информации поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляющих поставки идентичных или однородных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам.

При этом высока вероятность того, что предоставленные потенциальными участниками торгов сведения о ценах будут завышены относительно реальных рыночных цен в связи с учетом таких факторов, как возможное снижение цен на торгах, вероятное повышение рыночных цен к моменту заключения и исполнения контракта и иные обстоятельства, в том числе направление запросов о предоставлении ценовой информации компаниям, аффилированным с должностными лицами заказчика.

Поэтому особую важность приобретают общедоступные источники информации о рыночных ценах товаров, работ, услуг, одним из которых, как раньше указывалось, и является Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, содержащий ценовые предложения поставщиков и производителей.

Необходимо отметить, что часть 20 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ содержит перечень методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). При этом разработанные Минэкономразвития России Методические рекомендации⁴, разъясняющие возможные способы определения и обоснования НМЦК, носят только рекомендательный характер, несоблюдение которых не влечет ответственности.

⁴ Приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

Вместе с тем Счетной палатой выявляется достаточное количество нарушений при обосновании и определении НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (за 2016 год выявлено более 70 нарушений на сумму 6421,5 млн. рублей, или 13,9 % от общего объема выявленных нарушений (по сумме).

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования механизма определения НМЦК, в том числе посредством внедрения Каталога товаров, работ, услуг, его последующей актуализации, а также о необходимости нормативного урегулирования вопроса обязательного применения разработанных Минэкономразвития России Методических рекомендаций при определении НМЦК.

4. Проблемы информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок.

Начиная с января 2016 года введена в эксплуатацию ЕИС, порядок функционирования которой утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 года № 1414 «О порядке функционирования Единой информационной системы в сфере закупок».

По результатам экспертно-аналитического мероприятия за 2016 год установлено, что по-прежнему сохраняется проблема достоверности информации, размещаемой в ЕИС (ошибки при размещении сведений в реестрах, неполное ведение реестра контрактов, ошибки при заполнении ежемесячной отчетности), которая негативно влияет на качество мониторинга информации о функционировании системы закупок.

Кроме того, сохраняется проблема надежности и работоспособности ЕИС, в частности, по информации, размещенной в открытой части данной системы, в 2016 году зафиксировано 42 сообщения о неработоспособности отдельных функций системы, 88 обновлений ЕИС, во время которых ЕИС была недоступна, а также проведено 1160 часов регламентных работ, половина которых (593 часа) проводилась в рабочее время.

В 2016 году количество проведенных регламентных работ возросло на 13,9 % (в 2015 году проведено 1019 часов регламентных работ), количество обновлений ЕИС - на 20,5 % (в 2015 году - 73 обновления).

К основным недостаткам информационного обеспечения контрактной системы можно отнести следующие:

- сохранение возможности неверного указания заказчиком информации о контрактах;
- размещение недостоверной информации в реестрах контрактов;

- указание заказчиком на применение типового контракта, который не соответствует объекту закупки;
- указание единиц измерения количества товаров, работ, услуг, не соответствующих объекту закупки;
- возможность прикрепления к одному реестровому номеру закупки нескольких контрактов с различными реестровыми номерами, а также присвоения одному контракту различных реестровых номеров;
- размещение информации в протоколах по закупкам не в структурированной форме;
- до настоящего времени не обеспечена в полном объеме интеграция региональных и ведомственных автоматизированных информационных систем в единую федеральную систему.

Необходимо отметить, что полностью функционал ЕИС, предусмотренный статьей 4 Федерального закона № 44-ФЗ, должен быть внедрен с 1 января 2017 года, в частности, такие важные инструменты, как контроль за соответствием информации об объеме финансового обеспечения закупок, сквозной процесс контроля информации о закупке от этапа планирования до заключения контракта по ее итогам, а также возможность подачи заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в форме электронного документа (исключение заявок на бумажном носителе).

5. Проблемы казначейского сопровождения государственных контрактов о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг.

В соответствии с пунктом 2 статьи 5 Федерального закона от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» в 2016 году казначейскому сопровождению подлежат, в том числе, государственные контракты о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемые в 2016 году на сумму более 100,0 млн. рублей, если условиями данных государственных контрактов предусмотрены авансовые платежи, а также контракты (договоры) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемые в 2016 году исполнителями и соисполнителями по государственным контрактам, в рамках исполнения государственных контрактов (за исключением государственных контрактов, заключаемых в рамках реализации государственного оборонного заказа, и государственных контрактов, исполнение которых подлежит банковскому сопровождению в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

и муниципальных нужд), если условиями данных контрактов (договоров) предусмотрены авансовые платежи.

Следует отметить, что таким образом казначейское сопровождение в 2016 году не осуществлялось в отношении целевых средств, предоставляемых на основании контрактов (договоров) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемых федеральными бюджетными или автономными учреждениями, а также контрактов (договоров, соглашений), заключенных в рамках исполнения контрактов учреждений.

В целях реализации вышеуказанных норм федерального законодательства постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2016 года № 70 утверждены Правила казначейского сопровождения в 2016 году государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения (далее - Правила).

Правилами предусматривалась, в том числе, обязанность включения определенных ограничительных условий в государственные контракты, подпадающие под казначейское сопровождение, а также в контракты (договоры), заключаемые в рамках их исполнения.

Необходимо указать, что в соответствии с пунктом 2 Правил казначейского сопровождения средств в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1552, с 2017 года казначейское сопровождение осуществляется, в том числе, в отношении целевых средств, предоставляемых на основании контрактов (договоров) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемых федеральными бюджетными или автономными учреждениями на сумму более 100000 тыс. рублей, источником финансового обеспечения которых являются субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 и статьей 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также на основании контрактов, договоров и соглашений, заключенных в рамках исполнения контрактов учреждений (т.е. расширен субъектный состав оснований выделения целевых средств, в отношении которых осуществляется казначейское сопровождение).

В соответствии с пунктом 6 Порядка проведения территориальными органами Федерального казначейства санкционирования операций при казначейском сопровождении государственных контрактов, договоров

(соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения, утвержденного приказом Минфина России от 25 декабря 2015 года № 213н, в 2016 году имелась возможность перечисления средств с лицевого счета юридического лица - получателя целевых средств в органе Федерального казначейства - на его счета в кредитной организации для оплаты фактически выполненных работ, оказанных услуг, поставленных товаров, источником финансового обеспечения которых являются целевые средства, при условии предоставления документов (в том числе копий платежных поручений, реестров платежных поручений), подтверждающих факт выполнения работ, оказания услуг, поставки товаров или факт оплаты организацией указанных расходов, возмещения произведенных организацией расходов (части расходов).

Таким образом, действующий в 2016 году механизм казначейского сопровождения целевых средств не в полной мере позволял осуществлять эффективный контроль расходования бюджетных средств.

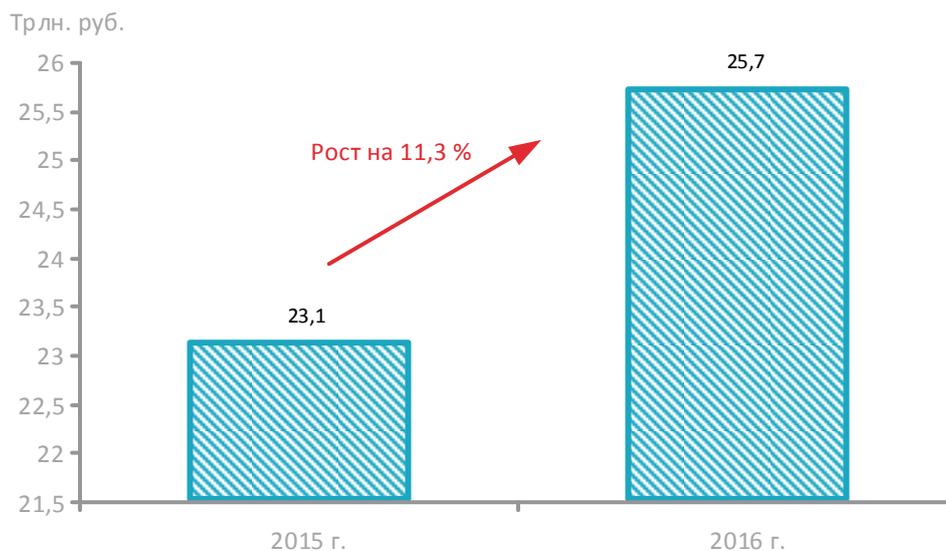
2. Мониторинг закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, и формирование обобщенной информации о результатах проверок объектов аудита (контроля) в части соблюдения законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц по результатам контрольных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

Структура и объем закупок отдельных видов юридических лиц⁵

В 2016 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 более 1,5 млн. закупок.

Общая сумма начальных (максимальных) цен договоров, цен договоров, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), для объявленных в 2016 году закупок, извещения по которым содержат информацию о цене в валюте Российской Федерации, составляет 25,7 трлн. рублей, что на 11,6 % больше объема закупок за 2015 год (23,1 трлн. рублей). Общий объем закупок, осуществленных в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, представлен на графике:

⁵ Анализ проводился с использованием данных Федерального казначейства.



По итогам 2016 года заказчиками объявлено более 2600 закупок товаров, работ, услуг стоимостью свыше 1 млрд. рублей на общую сумму более 15,8 трлн. рублей, что составляет более 61 % общего объема закупок 2016 года. По сравнению с 2015 годом объем закупок стоимостью более 1 млрд. рублей увеличился на 5 процентов.

Структура закупок по способам их осуществления характеризуется преобладанием закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также закупок, осуществленных прочими способами⁶. Так, доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в 2016 году составила 35,7 % от общей суммы объявленных закупок (в 2015 году - 40,5 %), доля прочих способов в общем объеме закупок составила 59,2 % (в 2015 году - 55,4 процента).

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

	2015 г.		2016 г.	
	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %
Открытый конкурс	533,3	2,3	531,7	2,1
Открытый аукцион	18,7	0,1	17,4	0,1
Аукцион в электронной форме	172,0	0,7	507,0	2,0
Запрос котировок	231,4	1,0	223,2	0,9

⁶ Способами, отличными от аукциона, конкурса, запроса котировок и закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

	2015 г.		2016 г.	
	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %	суммарная начальная (максимальная) цена контрактов, млрд. руб.	доля в общем объеме, %
Закупка у единственного поставщика	9323,8	40,5	9200,8	35,7
Прочие способы	12766,3	55,4	15242,9	59,2
Всего	23045,5	100,0	25723	100,0

Необходимо отметить, что 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 2015 году - 4,1 %, в 2016 году - 5,1 процента).

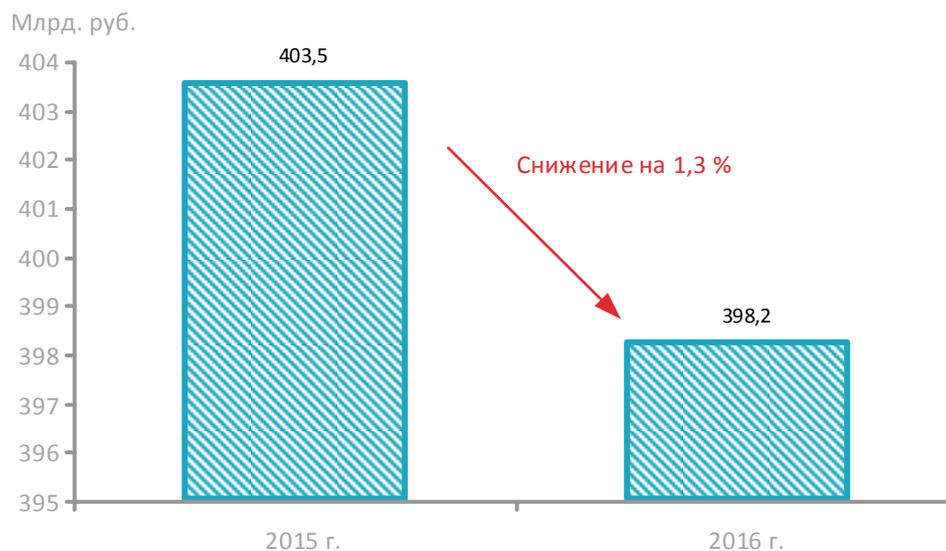
В 2016 году среднее количество заявок, подаваемых участниками конкурентных способов закупок на 1 лот, составило 1,66 заявки (в 2015 году - 1,76).

Сведения о количестве заявок на 1 лот, подаваемых участниками закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, приведены в таблице:

	2015 г.	2016 г.	Изменение
Открытый конкурс	1,58	1,52	снижение
Аукцион в электронной форме	1,60	1,76	рост
Запрос котировок	1,79	1,77	снижение
Открытый аукцион	1,45	1,47	рост
Прочие способы	1,77	1,64	снижение

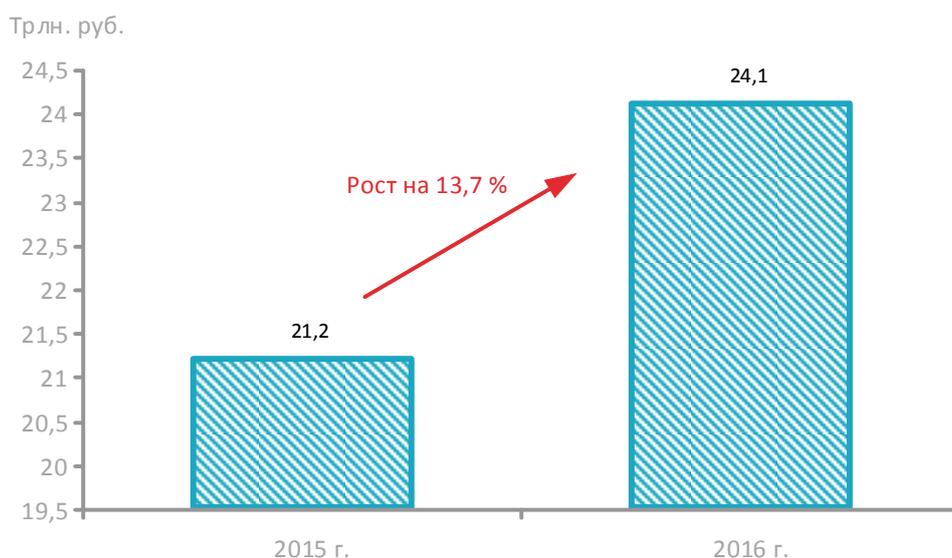
Наиболее конкурентным способом осуществления закупок в 2016 году в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, как и в 2015 году, был запрос котировок (подавалось 1,77 и 1,79 заявки на 1 лот, соответственно). При общем росте количества заявок, подаваемых участниками закупок в 2016 году по сравнению с 2015 годом, произошло снижение среднего количества заявок на 1 лот по открытому конкурсу.

Несмотря на рост в 2016 году общего объема закупок, общее снижение начальных (максимальных) цен договоров (общая экономия) по итогам осуществления закупочных мероприятий в 2016 году уменьшилось в абсолютном выражении и составило 398177 млн. рублей (в 2015 году - 403504 млн. рублей). Экономия средств по итогам осуществления закупочных мероприятий в рамках Федерального закона № 223-ФЗ представлена на графике:



Относительная экономия (отношение общего снижения начальных (максимальных) цен⁷ к общему объему начальных (максимальных) цен закупок) в 2016 году составила 1,55 %, в 2015 году - 1,75 процента.

Согласно отчетности о договорах, размещенной в ЕИС заказчиками в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ⁸, по результатам осуществления в 2016 году закупок были заключены договоры на общую сумму 24,1 трлн. рублей, что на 13,7 % выше показателя 2015 года (21,2 трлн. рублей). Общая стоимость договоров, заключенных в 2016 году в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, представлена на графике:



⁷ Рассчитывается как разность между начальной (максимальной) ценой договора (ценой лота), указанной в извещениях о закупках, и предложениями участников, с которыми впоследствии был заключен договор.

⁸ На основании Сведений о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных по результатам закупки (пункт 19 статьи 4 Федерального закона № 223-ФЗ).

Согласно Реестру договоров, в котором не отражается информация по договорам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, общая стоимость договоров уменьшилась в 2016 году на 4,5 % и составила 17,1 трлн. рублей (в 2015 году - 17,9 трлн. рублей).

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 постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 года № 1352 (далее - постановление № 1352), годовой размер закупок у СМП определен в размере не менее чем 18 % совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок.

При этом совокупный годовой стоимостной объем договоров, заключенных заказчиками с субъектами малого и среднего предпринимательства по результатам закупок, участниками которых являются только субъекты малого и среднего предпринимательства, должен составлять не менее чем 10 % совокупного годового стоимостного объема договоров, заключенных заказчиками по результатам закупок.

Объем объявленных закупок, в которых установлен признак участия в торгах только СМП или признак привлечения к исполнению договора субподрядчиков (соисполнителей) их числа СМП, в 2016 году составил 2124,8 млрд. рублей, или 8,3 % от общего объема объявленных закупок. С учетом того, что постановление № 1352 вступило в действие в полном объеме только с 1 января 2016 года, провести сравнение с показателями за 2015 год не представляется возможным.

В отношении стоимости договоров, заключенных с СМП, необходимо отметить, что согласно сведениям Реестра договоров общая стоимость договоров с СМП составила в 2016 году 2647,0 млрд. рублей (объем договоров, заключенных непосредственно с СМП, - 1840,1 млрд. рублей). В соответствии с данными отчетности, формируемой заказчиками по Федеральному закону № 223-ФЗ, общая стоимость договоров с СМП составила в 2016 году 2440,6 млрд. рублей.

Сведения о заключенных договорах с СМП в 2016 году приведены в таблице:

	Общий объем договоров с СМП, млрд. руб.	Общий объем договоров, трлн. руб.	В % к общему объему договоров
Реестр договоров	1840,1	17,1	10,8
Отчетность по Федеральному закону № 223-ФЗ	2440,6	25,7	9,5

Таким образом, по итогам 2016 года система закупок отдельными видами юридических лиц характеризуется незначительным уменьшением доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (около 36 %) при одновременном увеличении доли прочих закупок (около 59 %), а также сохранением незначительной доли открытых процедур конкурса и аукциона (2,1 процента).

В результате основной объем закупок (95 %) 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 - 1,66 заявки) и эффективности осуществления закупок (относительная экономия - 1,55 процента).

Также обращает на себя внимание проблема достоверности информации, размещаемой корпоративными заказчиками в ЕИС (ошибки при размещении сведений в Реестре договоров, заполнении ежемесячной отчетности о договорах, неполное ведение Реестра договоров), что негативным образом влияет на качество мониторинга информации о функционировании системы корпоративных закупок. Однако за указанные виды нарушений административная ответственность не предусмотрена.

Анализ нормативного правового регулирования корпоративных закупок

В 2016 году в Федеральный закон № 223-ФЗ внесены 4 изменения в части установления обязанности заказчиков применять законодательство Российской Федерации о стандартизации при описании объекта закупки (Федеральный закон от 5 апреля 2016 года № 104-ФЗ), установления обязанности по осуществлению публично-правовыми компаниями закупок для удовлетворения своих потребностей в рамках Федерального закона № 223-ФЗ (Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 236-ФЗ), установления обязанности для государственных и муниципальных предприятий применять при осуществлении закупок положения Федерального закона № 44-ФЗ (Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 321-ФЗ), исключения обязанности на осуществление закупок по правилам Федерального закона № 223-ФЗ для федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации (Федеральный закон от 28 декабря 2016 года № 474-ФЗ).

Приняты 5 постановлений Правительства Российской Федерации, согласно которым установлен приоритет товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых (оказываемых) российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым (оказываемым) иностранными лицами (от 16 сентября 2016 года № 925), внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 года № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (от 26 июля 2016 года № 719, от 2 августа 2016 года № 749, от 14 декабря 2016 года № 1355, от 19 августа 2016 года № 819⁹), в том числе в части увеличения доли закупок по договорам, заключенным с СМП, с 10 % до 15 процентов.

Приняты 4 распоряжения Правительства Российской Федерации, в соответствии с которыми:

- утвержден перечень конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществлять закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства (распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 475-р);

- утвержден 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, до их утверждения подлежат проводимой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или созданными ими организациями оценке соответствия требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке (распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2016 года № 717-р);

- внесены изменения в перечень конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у СМП (распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 года № 1514-р);

- внесены изменения в перечень конкретных заказчиков, чьи проекты планов закупки товаров, работ, услуг, проекты планов закупки инновацион-

⁹ Принят во исполнение пункта 88 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 1 марта 2016 года № ДМ-П13-1100.

ной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проекты изменений, вносимых в такие планы, до их утверждения подлежат 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 (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2016 года № 2623-р).

Всего в Федеральный закон № 223-ФЗ было внесено 16 изменений, в его развитие принято 21 постановление Правительства Российской Федерации, 10 распоряжений Правительства Российской Федерации.

По итогам 2015 года Счетной палатой Российской Федерации предлагалось оперативно внести изменения в Федеральный закон № 223-ФЗ, при этом в подготовленном Минэкономразвития России проекте федерального закона № 821534-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не в полном объеме были учтены замечания и предложения Счетной палаты Российской Федерации.

В законопроекте не нашли отражения предложения по минимизации закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), не решена проблема достоверности информации, размещаемой в ЕИС, не урегулированы вопросы обоснования начальных (максимальных) цен договоров, запрета на конфликт интересов при осуществлении закупочной деятельности, не предусмотрены меры по деофшоризации российской экономики в части распространения запрета на заключение договоров на закупку товаров (работ, услуг) с организациями, зарегистрированными в офшорных зонах, для корпоративных заказчиков.

По итогам 2016 года законопроект № 821534-6 не был принят и в настоящее время дорабатывается ко второму чтению. Проект поправок предусматривает, в том числе, применение заказчиками ограниченного перечня способов закупок только для малого и среднего предпринимательства (до 400 млн. рублей), а для случаев осуществления закупок, участниками которых могут быть любые лица, сохраняется право заказчика включать в положение о закупке конкурентные способы (конкурс, аукцион, запрос предложений и запрос котировок), иные конкурентные способы закупок, а также неконкурентные способы закупок (26 декабря 2016 года законопроект одобрен Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности).

Минэкономразвития России в 2016 году также разрабатывались следующие нормативные правовые акты:

- проект федерального закона, предусматривающий установление исчерпывающего перечня документов, которые заказчик вправе требовать в составе заявки от участников закупки из числа МСП (15 июня 2016 года проект закона был размещен на официальном сайте regulation.gov.ru);

- проект федерального закона, предусматривающий унификацию требований к банковским гарантиям, что позволит снизить издержки субъектов МСП при предоставлении заказчикам банковских гарантий.

Кроме того, по информации Минэкономразвития России, в 2016 году в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации были подготовлены проекты федеральных законов, предусматривающие формирование и ведение Каталога товаров, работ, услуг и создание механизма нормирования закупок товаров, работ, услуг, поддержку заказов на строительство судов и морской техники у отечественных производителей, механизм предоставления преимущества при проведении закупок у социально ориентированных некоммерческих организаций.

Необходимо также отметить, что в целях увеличения доли закупок крупнейших заказчиков у субъектов малого и среднего бизнеса (далее - МСП), начиная со II полугодия 2015 года, при участии АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» были разработаны и изданы 2 федеральных закона, 7 постановлений и 4 распоряжения Правительства Российской Федерации.

С 1 мая 2016 года АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» сформирована двухуровневая система контроля в части обеспечения доступа субъектов МСП к закупкам крупнейших заказчиков, предусматривающая:

- проведение АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» оценки соответствия планов закупки требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов МСП в закупке, в отношении 35 конкретных заказчиков федерального уровня и мониторинга соответствия данным требованиям - в отношении 55 заказчиков федерального уровня;

- проведение уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации оценки соответствия указанным требованиям в отношении 135 конкретных заказчиков регионального уровня.

Проблематика применения Федерального закона № 223-ФЗ

Результаты мониторинга применения в 2016 году Федерального закона № 223-ФЗ свидетельствуют о сохранении отмеченных по итогам 2015 года проблем и недостатков при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц, к которым можно отнести следующие.

1. Отсутствие исчерпывающего перечня конкурентных способов осуществления закупок и регулирования деятельности операторов электронных площадок.

В ходе мониторинга корпоративных закупок установлено широкое разнообразие закупочных процедур, применяемых заказчиками при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ.

По информации Минэкономразвития России, отсутствие в Федеральном законе № 223-ФЗ исчерпывающего перечня способов закупок привело к тому, что заказчиками применяется около 5 тыс. способов определения поставщика, которые, в том числе, «маскируют» закупки у единственного поставщика (короткая закупка, исследование рынка, неконкурентная закупка, новый способ закупки, иной, не запрещенный законом способ, прямой выбор, прямой контракт и другие). По данным Федерального казначейства, удельный вес таких «прочих видов» закупок в 2016 году увеличился на 19,4 % по сравнению с 2015 годом и составил 59,3 % общего объема закупок, или 15242,9 млрд. рублей.

Анализ положений о закупках 10 крупных корпоративных заказчиков (ООО «Газпром комплектация» (ПАО «Газпром»), ПАО «Аэрофлот», ПАО «РусГидро», ПАО «Ростелеком», ПАО «Туполев», Государственная компания «Автодор», АО «Гознак», ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России», АО «Объединенная зерновая компания», ФГУП «МЗСС») показал, что указанными заказчиками применяются 30 различных способов закупки (от 6 до 20 способов каждым), которые могут иметь определенные особенности.

При этом в большинстве положений о закупке указано, что данные способы закупки могут осуществляться в электронном виде, с возможностью проведения предварительного квалификационного отбора или без него, с подачей альтернативных предложений, с возможностью переторжки или без нее.

Перечень способов осуществления закупок, применяемых анализируемыми заказчиками, приведен в таблице:

	ПАО «Аэрофлот»	ПАО «РусГидро»	ПАО «Туполев»	АО «Гознак»	ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»	Государственная компания «Автодор»	ПАО «Ростелеком»	АО «Объединенная зерновая компания»	ФГУП «МЗС»	ООО «Газпром комплектация»
Открытый конкурс	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Закрытый конкурс	+	+	+	+		+	+		+	+
Открытый многоэтапный конкурс		+			+					
Конкурс с предварительным отбором (ограниченным участием)	+	+	+	+						+
Двухэтапный конкурс		+		+	+	+	+			+
Закрытый двухэтапный конкурс							+			
Аукцион	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Редукцион								+		
Закрытый аукцион	+	+	+			+	+		+	+
Аукцион с предквалификационным отбором		+	+	+						
Аукцион с ограниченным участием	+									
Запрос предложений	+	+	+	+	+		+	+	+	+
Закрытый запрос предложений		+	+	+	+		+			+
Запрос предложений с предварительным отбором		+	+							+
Двухэтапный (многоэтапный) запрос предложений		+			+		+			+
Запрос котировок	+		+		+	+	+	+		
Закрытый запрос котировок			+		+		+			
Запрос котировок с предварительным отбором			+							
Конкурентные переговоры		+					+			
Закрытые конкурентные переговоры		+					+			
Предварительный отбор		+								
Запрос цен (сравнение цен)		+		+				+		
Закрытый запрос цен		+		+						
Простая закупка (прямая закупка)					+					
Упрощенная процедура закупки					+					
Безальтернативные закупки	+									
Мелкие закупки	+			+						

	ПАО «Аэрофлот»	ПАО «РусГидро»	ПАО «Туполев»	АО «Гознак»	ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»	Государственная компания «Автодор»	ПАО «Ростелеком»	АО «Объединенная зерновая компания»	ФГУП «МЗСС»	ООО «Газпром комплектация»
Закупка у единственного поставщика (одного источника)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Участие в процедурах, организованных продавцами		+								
Итого	11	19	13	12	12	7	14	7	6	11

В результате такое многообразие способов закупок и порядок их осуществления затрудняет участникам закупок подготовку к процедуре закупки, создает предпосылки для сговора заказчиков с поставщиками (подрядчиками, исполнителями), а также затрудняет рассмотрение жалоб.

Также анализ показал, что заказчики, как правило, используют не все способы осуществления закупок, которые предусмотрены положениями о закупке, а у некоторых организаций преобладающую долю в структуре закупок занимают закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (ФГУП «МЗСС» (99,3 %), ПАО «Туполев» (53 %), ПАО «Ростелеком» (42,6 процента).

Сведения об объемах закупок анализируемых заказчиков в разрезе применяемых способов осуществления закупок приведены в таблице:

		ПАО «Аэрофлот»	ПАО «РусГидро»	ПАО «Туполев»	АО «Гознак»	ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»	Государственная компания «Автодор»	ПАО «Ростелеком»	АО «Объединенная зерновая компания»	ФГУП «МЗСС»	ООО «Газпром комплектация»
Закупка у единственного поставщика	млрд. руб.	1,2	6,2	20,2	2,3	0,95		101,9	0,9	51,8	40,4
	%	10,5	14,7	52,9	35,9	16,0		42,6	1,8	99,3	10,7
Запрос цен	млрд. руб.		0,01		0,5				0,05		
	%		0,03		7,8				0,1		

		ПАО «Аэрофлот»	ПАО «РусГидро»	ПАО «Туполев»	АО «Гознак»	ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»	Государственная компания «Автодор»	ПАО «Ростелеком»	АО «Объединенная зерновая компания»	ФГУП «МЗСС»	ООО «Газпром комплектация»
Запрос предложений	млрд. руб.	10,2	3,5	16,9	0,1	0,01		53,5	48,1	0,4	181,7
	%	89,5	8,3	44,3	2,1	0,3		22,4	94,5	0,7	48,1
Запрос котировок	млрд. руб.			1,1	0,4	4,98	0,001	75,3		0,001	
	%			2,8	5,7	83,7	0,0	31,4		0,0	
Конкурс	млрд. руб.		26,5		2,4		159,9	7,1			
	%		63,2		37,5		72,9	2,9			
Редукцион	млрд. руб.						0,05		1,9		
	%						0,02		3,7		
Прямая закупка	млрд. руб.						59,4				
	%						27,1				
Аукцион	млрд. руб.		5,8		0,7		0,01	1,7			155,9
	%		13,8		10,9		0,0	0,7			41,2
Прямой поиск	млрд. руб.				0,004						
	%				0,07						

Общее количество операторов электронных площадок, на которых осуществляются закупки в электронной форме в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, в течение 2016 года увеличилось более чем на 15 % (в настоящее время работают более 170 операторов). По информации Минэкономразвития России, в Российской Федерации действуют 174 электронные площадки, но только на 46 из них сконцентрировано 99 % закупок в электронной форме, в то время как на других 44 электронных площадках не было проведено ни одной закупки в электронной форме.

Анализ осуществления закупочной деятельности 10 указанных в таблице организаций показал, что в целях проведения торгов в электронной форме они использовали 12 электронных площадок, при этом каждая из компаний использовала ресурсы от 1 до 4 электронных площадок.

Данные об использовании заказчиками электронных площадок при осуществлении закупочной деятельности представлены в таблице:

	ПАО «Аэрофлот»	ПАО «РусГидро»	ПАО «Туполев»	АО «Гознак»	ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»	Государственная компания «Автодор»	ПАО «Ростелеком»	АО «Объединенная зерновая компания»	ФГУП «МЗСС»	ООО «Газпром комплектация»
ЭТП (комм. закупки)		+					+	+	+	
B2B-Center		+	+							
OTC-tender			+	+			+			
Ростелеком ЭТП							+			
Газпромбанк										+
Автодор-ТП						+				
ОЗК								+		
ТС Спецстройторг					+					
Аэрофлот	+									
Фабрикант		+		+					+	
Тендер-Про				+						
SETonline							+			
Итого	1	3	2	3	1	1	4	2	2	1

Многообразие способов закупок и большое количество электронных торговых площадок приводят к дополнительным временным, трудовым и материальным затратам для потенциальных участников закупок, выраженных в необходимости изучения положений о закупке, порядка проведения большого количества различных процедур закупок, каждая из которых носит индивидуальный характер, а также в необходимости получения аккредитации на электронных торговых площадках.

Так, потенциальному участнику закупок, в случае принятия им решения об участии в торгах компании АО «Гознак», нужно пройти аккредитацию на 3 электронных площадках, при этом, например, стоимость аккредитации на одной площадке (Тендер Про) составляет от 3500 рублей до 66000 рублей (в зависимости от периода аккредитации и вида тарифа).

2. Отсутствие исчерпывающего перечня оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Федеральный закон № 223-ФЗ позволяет корпоративному заказчику устанавливать неограниченное количество случаев осуществления закупок

у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), уходя от конкурентных процедур закупок, что несет определенные коррупционные риски, а также риски неэффективного расходования средств.

Анализ положений о закупке вышеуказанных 10 организаций показал, что в 5 положениях (Государственная компания «Автодор», ФГУП «МЗСС», ООО «Газпром комплектация», ПАО «Ростелеком», ПАО «Туполев») установлен исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

В оставшихся 5 положениях о закупке заказчик не ограничен в выборе такого способа, и заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) предусмотрено, например, в случаях, когда поставщик является уникальным по решению центральной закупочной комиссии (АО «Объединенная зерновая компания») или при реализации стратегических решений органов управления обществом (ПАО «РусГидро»).

Информация об основаниях для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с положениями о закупке приведена в таблице:

	Основания для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)
АО «Объединенная зерновая компания»	В иных случаях, предусмотренных Федеральным законом № 223-ФЗ
ПАО «Аэрофлот»	В случаях исключительной производственной необходимости, продиктованной потребностями в целях реализации стратегических решений, принимаемых у заказчика, решений Правительства Российской Федерации и иных уполномоченных государственных органов, а также возникновения потребности в специальных товарах, работах или услугах в соответствии с утвержденным генеральным директором заказчика перечнем специальных товаров, работ или услуг
ПАО «РусГидро»	При реализации стратегических решений органов управления обществом
АО «Гознак»	В случаях исключительной производственной необходимости, продиктованной потребностями в целях реализации стратегических решений, принимаемых у заказчика; при заключении договора на закупку продукции по существенно сниженным ценам, осуществляемую в случае распродаж, либо ликвидации имущества третьих лиц и в иных аналогичных обстоятельствах, когда такая возможность существует ограниченное время
ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»	Осуществляется закупка товаров и иных активов по существенно сниженным ценам (значительно меньшим, чем обычные рыночные, например, при распродажах, рекламных акциях и т.п.), когда такая возможность существует в течение очень короткого промежутка времени

Таким образом, выявленные недостатки в положениях о закупке свидетельствуют о целесообразности разработки типового положения о закупке, предусматривающего требования к его содержанию, а также положения, в соответствии с которыми заказчики вправе установить требования к осуществлению закупок с учетом специфики своей деятельности.

3. Отсутствие в Федеральном законе № 223-ФЗ норм, направленных на повышение эффективности расходования средств на закупки.

Определенное негативное влияние оказывает отсутствие в Федеральном законе № 223-ФЗ норм, устанавливающих необходимость обоснования начальных (максимальных) цен договоров, и запрет на конфликт интересов при осуществлении закупочной деятельности.

Проведенный выборочный анализ положений о закупке товаров, работ, услуг 10 указанных выше организаций показал, что утвержденными положениями о закупке определены только общие принципы осуществления ими закупок, причем содержание данных положений о закупке не в полной мере соответствует требованиям Федерального закона № 223-ФЗ.

Информация о соответствии положений о закупке требованиям законодательства о закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц приведена в таблице:

	Государственная компания «Автодор»	ПАО «Ростелеком»	АО «Объединенная зерновая компания»	ФГУП «МЗСС»	ПАО «Аэрофлот»	ПАО «РусГидро»	ПАО «Туполев»	АО «Гознак»	ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»	ООО «Газпром комплектация»
Требования, установленные Федеральным законом № 223-ФЗ										
Планирование закупок	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Обеспечение публичности и открытости закупок	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Перечень закупок	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Исчерпывающий перечень закупок у единственного поставщика	+	+	-	+	-	-	+	-	-	+
Требования к участникам закупки	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Порядок осуществления закупок	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Общие правила оценки заявок	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Порядок заключения договора	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Порядок исполнения договоров в части внесения изменений в условия договора	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Закупки у СМП	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Требования, которые носят рекомендательный характер*										
Обеспечение заявки	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Обеспечение исполнения договора	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Порядок обоснования НМЦ	+	-	-	+	+	-	-	-	-	+

	Государственная компания «Автодор»	ПАО «Ростелеком»	АО «Объединенная зерновая компания»	ФГУП «МЗСС»	ПАО «Аэрофлот»	ПАО «РусГидро»	ПАО «Туполев»	АО «Гознак»	ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»	ООО «Газпром комплектация»
Установление порядка определения ответственности сторон договора	+	-	-	+	+	-	-	-	-	+
Установление запрета на координацию заказчиком деятельности участников закупки	+	+	+	-	+	+	-	+	-	+
Установление запрета на конфликт интересов закупочной комиссии и участников закупок	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

*В соответствии со стандартом осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, утвержденным ФАС России (без реквизитов).

В анализируемых положениях о закупке были выявлены следующие основные недостатки:

- отсутствие методики обоснования начальной (максимальной) цены договора в 6 из 10 положений о закупке (АО «Объединенная зерновая компания», ПАО «РусГидро», ПАО «Туполев», АО «Гознак», ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России», ПАО «Ростелеком»);

- отсутствие в 3 из 10 положений о закупке норм, устанавливающих запрет на координацию заказчиком деятельности участников закупки (ФГУП «МЗСС», ПАО «Туполев», ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России»);

- отсутствие порядка определения ответственности сторон в случае ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренных договором (кроме ООО «Газпром комплектация», Государственной компании «Автодор», ПАО «Аэрофлот» и ФГУП «МЗСС»).

При этом ряд положений о закупке товаров, работ, услуг носит рамочный, неконкретный характер. Так, некоторые положения о закупке (ООО «Газпром комплектация», ПАО «РусГидро», ФГУП «Спецстройинжиниринг при Спецстрое России», ПАО «Туполев») содержат только ссылки на порядок оценки заявок участников закупки, который должен содержаться в документации о закупке.

Указанные недостатки позволяют при проведении закупочных процедур устанавливать субъективные, в том числе неизмеряемые, критерии оценки заявок, что не соответствует общим принципам, сформулированным в Федеральном законе № 223-ФЗ.

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

Согласно части 10 статьи 3 Федерального закона № 223-ФЗ участник закупки вправе обжаловать неправомерные действия (бездействие) заказчика по следующим основаниям:

- неразмещения 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;
- предъявления к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке;
- осуществления заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного в ЕИС положения о закупке и без применения положений Федерального закона № 44-ФЗ;
- неразмещения или размещения в ЕИС недостоверной информации о годовом объеме закупок, который заказчики обязаны осуществить у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Центральным аппаратом ФАС России в 2015 году принято к рассмотрению 459 жалоб, из которых 120 жалоб признаны обоснованными (26 % от общего количества поступивших жалоб), 306 жалоб признаны необоснованными, 33 жалобы оставлены без рассмотрения, выдано 93 предписания.

Предметами 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. При этом необходимо отметить, что установленный в Федеральном законе № 223-ФЗ перечень оснований для обжалования действий (бездействия) заказчиков не обеспечивает надлежащую защиту законных интересов участников закупок.

Наличие жалоб, остающихся без рассмотрения (7,2 %), в значительной степени обусловлено, в том числе, отсутствием в Федеральном законе № 223-ФЗ такого основания для подачи жалобы, как несоответствие содержания положения о закупке требованиям законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Контрольные мероприятия, проводимые Счетной палатой

Счетной палатой в 2016 году проведено 38 контрольных мероприятий, по итогам которых выявлено 75 нарушений на общую сумму 4,3 млрд.

рублей, выраженных, преимущественно, в несоблюдении заказчиками требований, утвержденных ими положений о закупке.

Например, ОАО «Летно-исследовательский институт им. М.М. Громова» (Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности расходования бюджетных средств на закупки товаров, работ, услуг бюджетными учреждениями и акционерными обществами в условиях реализации требований к осуществлению закупок, установленных федеральными законами о контрактной системе и закупках отдельных видов юридических лиц», утвержден Коллегией Счетной палаты 11 марта 2016 года (протокол № 11К (1086) было заключено 6 договоров на поставку авиационного топлива на общую сумму 618 млн. рублей с несоблюдением требований положения о закупке: сведения о закупках отсутствовали в плане закупок, не формировалась закупочная документация и перечень поставщиков топлива, информация о закупках не размещалась в ЕИС.

Филиалами ФГУП «Главное производственно-коммерческое управление по обслуживанию дипломатического корпуса при МИД России» (Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования федеральным государственным унитарным предприятием «Главное производственно-коммерческое управление по обслуживанию дипломатического корпуса при Министерстве иностранных дел Российской Федерации» в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года средств субсидий из федерального бюджета, от приносящей доход деятельности, а также федерального имущества», утвержден Коллегией Счетной палаты 24 ноября 2016 года (протокол № 61К (1136) систематически закупались продукты питания по стоимости, значительно превышающей рыночную (по некоторым видам продукции превышение от 1,6 до 4 раз), что нарушает принцип экономически эффективного расходования средств, предусмотренный Федеральным законом № 223-ФЗ.

По результатам контрольных мероприятий Счетной палатой направлено 24 представления объектам контроля (аудита), 4 обращения - в правоохранительные органы, 6 обращений - в контрольные органы в сфере закупок (ФАС России).

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации в 2016 году проведено 190 контрольных мероприятий, в рамках которых проводились проверки закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Всего было проверен 281 объект аудита (контроля), объем выявленных нарушений при осуществлении закупок составил более 3,5 млрд. рублей.

К основным нарушениям, выявляемым КСО, можно отнести нарушения в части несоблюдения принципов и основных положений о закупке, отсутствие утвержденного акта, регламентирующего правила закупки, или нарушения состава, порядка и формы его утверждения, несвоевременного размещения информации в ЕИС.

В результате 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 правового регулирования и применения Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ за 2016 год приведен в таблице:

Задача	Показатели, характеризующие выполнение задачи	Федеральный закон № 44-ФЗ	Федеральный закон № 223-ФЗ
Правовое регулирование	Полнота правового регулирования закупок	Регулирует большую часть правоотношений в сфере госзакупок	Носит рамочный характер
Прозрачность закупок	Полнота размещения информации в ЕИС	Размещается в объеме, позволяющем обеспечить прозрачность закупок	Размещается в объеме, не позволяющем обеспечить прозрачность закупок
	Достоверность информации	В ряде случаев недостоверна	В ряде случаев недостоверна
	Стандартизация способов закупок	Перечень способов закупок носит исчерпывающий характер	Исчерпывающий перечень способов закупок не определен
	Концентрация закупок на электронных площадках	6	170
Показатели закупок	Общий объем закупок, трлн. руб.	6,47	25,7
	Общая стоимость заключенных контрактов (договоров), трлн. руб.	5,3	17,1*
			24,1**
Эффективность и конкурентность закупок	Относительная экономия (отношение общей разницы между ценой контракта и НМЦ извещения), %	8,8	1,55
	Среднее количество заявок участников на 1 лот	2,96	1,66
Расширение возможностей участия в закупках СМП	Доля объявленных закупок для СМП и СОНО в общем объеме объявленных закупок, %	29	8,3
Обеспечение контроля	Наличие оснований для обращений на недобросовестные действия (бездействие) заказчика	Перечень оснований носит исчерпывающий характер	Количество оснований ограничено (всего 4 основания)

Задача	Показатели, характеризующие выполнение задачи	Федеральный закон № 44-ФЗ	Федеральный закон № 223-ФЗ
	Возможность осуществления контроля (аудита) госорганами	Предусмотрено	Плановый контроль и аудит не предусмотрен
Ответственность сторон	Наличие конкретных мер ответственности за выполнение принятых обязательств	Установлена ответственность заказчика, подрядчика (исполнителя)	Ответственность сторон определяется в каждом конкретном случае условиями заключаемого договора
	Наличие ответственности за нарушение законодательства о закупках	Дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность	Административная ответственность
Коррупционные риски		Средние	Высокие

* По данным Реестра договоров.

** По данным отчетности, размещенной в ЕИС.

Выводы

1. Объем закупок, объявленных в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ в 2016 году в рамках проведения процедур закупок, размещенных в открытой части Единой информационной системы в сфере закупок, составил 6,47 трлн. рублей, что на 1,5 % выше уровня 2015 года.

Экономия бюджетных средств по итогам осуществления закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ составила 8,8 %, среднее количество заявок участников составило 2,96 заявки на 1 лот.

2. Мониторинг показал определенные положительные изменения в развитии контрактной системы, регулируемой Федеральным законом № 44-ФЗ: увеличились эффективность закупок и объем закупок у субъектов малого предпринимательства.

При этом увеличилась доля закупок у единственного поставщика без учета несостоявшихся закупок по всем уровням заказчиков, что создает предпосылки для негативного влияния на уровень экономии бюджетных средств по итогам осуществления закупок. Кроме того, необходимо отметить отсутствие роста показателей конкурентности закупок на протяжении последних двух лет (среднее количество заявок участников в 2015 и 2016 годах составило около 3 заявок на 1 лот).

3. По результатам мониторинга применения в 2016 году Федерального закона № 44-ФЗ к основным проблемам и недостаткам (рискам) при осуществлении государственных и муниципальных закупок, часть из которых отмечалась Счетной палатой по итогам 2015 года, можно отнести следующие:

- проблемы правового обеспечения контрактной системы в сфере закупок (значительное количество принимаемых подзаконных актов в сфере закупок, большинство из которых вступает в действие с момента их опубликования, затрудняет правоприменительную практику. Так, по итогам 2016 года внесено 14 изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ и принято 44 постановления/изменения в постановления Правительства Российской Федерации, в целом за 2013-2016 годы в Федеральный закон № 44-ФЗ внесено 35 изменений, принято 190 подзаконных актов, из них фактически действующих в настоящее время более 100);

- недостатки при нормировании закупок товаров, работ, услуг федеральными государственными органами (статьей 19 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено утверждение государственными органами нормативных правовых актов, устанавливающих требования ккупаемым товарам, работам, услугам и нормативные затраты, либо одного из таких документов на выбор; утверждение нормативных затрат не по всем группам расходов, значительный разброс предельных цен (от 4 до 37 раз) на одни и те же виды товаров по различным государственным органам (стоимость ноутбука у различных федеральных органов варьируется от 15,0 тыс. рублей до 173,0 тыс. рублей, принтера - от 8,0 тыс. рублей до 300,0 тыс. рублей);

- нарушения при планировании закупок (у ряда федеральных государственных органов выявлены случаи отсутствия сформированных планов закупок до 1 июля 2016 года (20 федеральных государственных органов), несоблюдения требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок при формировании планов закупок, вследствие чего планы закупок не стали в полной мере источником обоснований бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг);

- недостатки при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов (отложенное очередной раз внедрение Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как одного из источников информации о рыночных ценах товаров, работ, услуг не способствует повышению эффективности осуществления закупок (по-прежнему выявляется значительное количество нарушений при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов), Методические рекомендации по применению методов обоснования начальных (максимальных) цен контрактов, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567, носят необязательный характер);

- невозможность использования в настоящее время ЕИС в сфере закупок в качестве полноценного инструмента автоматизированного контроля (сохраняются проблемы работоспособности ЕИС, достоверности информации, размещаемой в ЕИС, функционал ЕИС в части контроля за соответствием информации об объеме финансового обеспечения закупок, сквозного процесса контроля информации о закупке от этапа планирования до заключения контракта по ее итогам, планируется к внедрению только с 2017 года);

- недостатки нормативного правового регулирования казначейского сопровождения государственных контрактов (контрактов, договоров) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг (в том числе имеющаяся в 2016 году возможность перечисления оплаты поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг с лицевых счетов в органах Федерального казначейства на счета поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в банках).

4. В 2016 году внесены изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, согласно которым, начиная с 2017 года, государственные, муниципальные унитарные предприятия осуществляют закупки в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ.

Вместе с тем в конце 2016 года внедрен механизм исключения отдельных федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, из-под действия Федерального закона № 44-ФЗ.

5. По результатам проверок выявлены коррупционные риски при осуществлении закупок, связанные с установлением необоснованного размера аванса по долгосрочным контрактам, условия которых не предполагают выполнения значительного объема работ в первые годы строительства и позволяют подрядчикам размещать большую часть полученных средств от заказчика в кредитных организациях и получать процентный доход.

6. По итогам 2016 года Счетной палатой выявлено 823 нарушения при осуществлении государственных закупок в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ (включая открытые сведения, информацию ограниченного доступа и сведения, составляющие государственную тайну) на общую сумму более 48,8 млрд. рублей. К наиболее типичным нарушениям законодательства в сфере закупок, выявленным Счетной палатой в 2016 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); нарушения при выборе конкурентного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе способа закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации за этот же период выявлено более 27 тыс. различных нарушений в этой сфере на общую сумму более 32 млрд. рублей.

Определенное увеличение количества выявляемых нарушений Федерального закона № 44-ФЗ отмечает и ФАС России (в 2016 году рост почти на 27 % к уровню 2015 года). По информации ФАС России, основная масса нарушений носит процедурный характер.

7. Объем объявленных закупок, осуществленных в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, в 2016 году составил 25,7 трлн. рублей, что на 11,6 % выше уровня 2015 года.

По итогам 2016 года система закупок отдельными видами юридических лиц характеризуется незначительным уменьшением доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (около 36 %) при одновременном увеличении доли прочих закупок (около 59 %), а также сохранением незначительной доли открытых процедур конкурса и аукциона (2,1 процента).

В результате основной объем закупок (95 %) 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 - 1,66 заявки) и эффективности осуществления закупок (относительная экономия - 1,55 процента).

8. 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 2015 года, при этом предложения Счетной палаты, направленные на устранение выявленных недостатков, не в полном объеме были учтены при подготовке изменений в законодательство о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Так, в положениях о закупке корпоративных заказчиков сохраняются широкое разнообразие закупочных процедур и порядок их осуществления,

в том числе в электронной форме (по данным Минэкономразвития России, корпоративными заказчиками применяется около 5000 способов определения поставщика, которые, в том числе, «маскируют» закупки у единственного поставщика), а также значительное количество электронных площадок (по информации Минэкономразвития России, в Российской Федерации действуют более 170 электронных площадок), что увеличивает затраты потенциальных участников для доступа к закупкам корпоративного сектора и снижает уровень конкуренции.

9. Определенное негативное влияние оказывает отсутствие в Федеральном законе № 223-ФЗ норм, устанавливающих необходимость обоснования начальных (максимальных) цен договоров, запрет на конфликт интересов при осуществлении закупочной деятельности, ответственность за размещение недостоверной информации в ЕИС; ограничения по закупкам у единственного поставщика.

Так, в анализируемых 10 положениях о закупке корпоративных заказчиков в 5 положениях отсутствовал исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в 6 положениях - методика обоснования начальной (максимальной) цены договора, в 3 положениях - нормы, устанавливающие запрет на координацию заказчиком деятельности участников закупки.

10. По итогам 2016 года Счетной палатой выявлено 75 нарушений на общую сумму 4,3 млрд. рублей при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, выраженных, преимущественно, в несоблюдении заказчиками 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 порядка 3,5 млрд. рублей.

В целях устранения установленных недостатков считаем необходимым:

- принять меры, обеспечивающие последовательное (поэтапное) внесение изменений в законодательство о контрактной системе в сфере закупок, вступающих в силу с начала следующего финансового года;

- определить нормативным правовым актом единого регулятора (уполномоченный орган исполнительной власти), наделенного полномочиями по разъяснению применения положений нормативных правовых актов в сфере закупок;

- внести в статью 19 Федерального закона № 44-ФЗ изменение, исключаящее двоякое толкование установления требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов;

- провести анализ предельных цен на закупаемые товары, работы, услуги, установленных федеральными органами исполнительной власти в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 года № 927, и принять меры по сокращению их значительного разброса;

- рассмотреть вопрос о разработке нормативного правового акта, регулирующего порядок применения методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), вместо Методических рекомендаций, носящих необязательный характер для применения;

- дополнить Федеральный закон № 44-ФЗ положениями о закреплении за Правительством Российской Федерации полномочий по изданию нормативного правового акта, устанавливающего порядок авансирования государственных контрактов (договоров), долгосрочных государственных контрактов (договоров), в том числе в зависимости от объема выполняемых работ с учетом этапов исполнения контракта (договора), вместо постановления Правительства Российской Федерации о мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период»;

- внести изменения в Федеральный закон № 223-ФЗ, устанавливающие исчерпывающие перечни конкурентных способов осуществления закупок, 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.

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 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