

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«16» апреля 2014 г.

№ ОМ- 09/14-04

ОТЧЕТ

**о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Мониторинг эффективности использования бюджетных средств,
направляемых на закупку товаров, работ и
услуг для государственных и муниципальных нужд»**
(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от «4» апреля 2014 г. № 18К (964))

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 2.1.1.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия:

2.1. Законодательство Российской Федерации о закупках товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Ведомственные правовые акты, организационно-распорядительные документы государственных заказчиков в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2.2. Процесс и результаты использования средств федерального бюджета, выделяемых на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд.

2.3. Государственные контракты (договоры) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, конкурсная документация (документация об аукционе), извещение о запросе котировок и другие документы, формируемые при использовании средств федерального бюджета на закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

2.4. Правоприменительная практика и особенности осуществления государственными заказчиками обязательных закупочных процедур в целях

расходования средств федерального бюджета на обеспечение государственных нужд за счет приобретения товаров, работ и услуг.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия:

3.1. Оценка полноты, непротиворечивости и сбалансированности правовых, организационных, информационных и методических основ обеспечения обоснованности, своевременности и эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд.

3.2. Определение особенностей структуры и объемов государственного заказа, результатов исполнения государственных контрактов (договоров).

3.3. Оценка эффективности мер по реализации прав Российской Федерации, связанных с присоединением к ВТО и защитой интересов отечественных производителей - поставщиков продукции для государственных нужд, включая иные условия государственных контрактов (договоров).

3.4. Выявление факторов, формирующих возможность коррупции и иных злоупотреблений в сфере государственных закупок, нарушения законных интересов общества и расточительного расходования средств федерального бюджета, направляемых на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд.

3.5. Оценка эффективности и результативности закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросу);

федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять регулирование и иные функции в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд (по запросу);

государственные заказчики (по запросу);

объекты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, включенные в План работы Счетной палаты Российской Федерации (далее –

Счетная палата) на 2013 год, в части, относящейся к настоящему экспертно-аналитическому мероприятию.

5. Исследуемый период: определяется программами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: февраль 2013 года - март 2014 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия:

7.1. Выявление факторов, формирующих возможность коррупции и иных злоупотреблений в сфере государственных закупок, нарушения законных интересов общества и расточительного расходования средств федерального бюджета, направляемых на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Счетной палатой в течение 2013 года проведено **151** контрольное и экспертно-аналитическое мероприятие, в ходе которых осуществлялась проверка соблюдения объектами контроля (аудита) законодательства о размещении заказов (*исследуемый период определялся программами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в основном 2011-2012 годы*).

В рамках указанных мероприятий проверено **257 заказчиков**, в том числе **199** заказчиков федерального уровня, **31** заказчик регионального уровня, **8** заказчиков муниципального уровня.

Общая сумма проверенных заказов, размещенных открытым и закрытым способом, составила около **2 трлн. руб.** (*в рамках контрольных и экспертно-аналитических мероприятий проверялись заказы, размещенные в 2012 году и в более ранний срок*).

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий за указанный период выявлено около **500 нарушений**, связанных с размещением и исполнением государственных и муниципальных заказов.

Наряду с выявленными нарушениями Федерального закона № 94-ФЗ, установлены нарушения Гражданского кодекса Российской Федерации,

Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

По итогам проверок Счетной палатой направлено **119 представлений** объектам контроля (аудита), **20 обращений** - в правоохранительные органы.

7.1.1. Определение средств федерального бюджета, направленных на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд с нарушением требований законодательства Российской Федерации (по результатам работы Счетной палаты Российской Федерации).

Одним из типичных нарушений, выявленных по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых в 2013 году, является **необоснованное изменение условий контракта в ходе его исполнения.**

В соответствии с требованиями **статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ цена контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения** (за исключением случаев, установленных законодательством о размещении заказов). Также **при исполнении контракта не допускается** (за исключением ряда случаев) **изменение условий контракта по соглашению сторон и в одностороннем порядке.**

Установлен целый ряд фактов не соблюдения заказчиками данного требования законодательства, а именно частей 4.1 и 5 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ (неизменность цены контракта в ходе исполнения). Всего было выявлено **83 нарушения** в заказах на общую сумму **16,5 млрд. руб.**

При проведении контрольного мероприятия «Проверка эффективности целевого использования государственных средств на реконструкцию гидротехнических сооружений и зоны отдыха вокруг озера Верхнее в городе Калининграде» установлено, что муниципальное казенное предприятие «Управление капитального строительства» оплатило работы не по цене, установленной государственным контрактом в общей сумме 724,8 млн. руб., а в нарушение части 4.1 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ по проиндексированным расценкам в общей сумме 942,2 млн. руб., что на **217,4**

млн. руб. превышает контрактную стоимость (*пункт 4 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 8 июля 2013 г № 32К (923)*).

Министерством культуры Российской Федерации в ходе реализации государственного контракта на продолжение проведения работ по реставрации объекта культурного наследия «Никольский Морской собор» на общую сумму 678,7 млн. руб. в связи с проведением дополнительных работ была увеличена сметная стоимость на сумму **80,5 млн. руб.** (более чем на 10% цены контракта), что является нарушением части 6 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ (*пункт 2 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 25 февраля 2013 г № 8К (899)*).

Министерством транспорта Российской Федерации было заключено дополнительное соглашение к государственному контракту на разработку исследовательской и проектно-сметной документации на реконструкцию административного здания Министерства общей стоимостью **80 млн. руб.**, в соответствии с которым изменены требования к результатам работ исполнителя и сроки выполнения работ, что частью 5 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ не допускается.

В ходе проведения контрольных мероприятий были установлены факты продления сроков окончания работ по ряду государственных контрактов Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Саха (Якутия), что является нарушением части 5 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ (*протокол заседания Коллегии Счетной палаты от 17 января 2014 г. № 2К(948)*).

Неоднократно вносились изменения, продлевающие сроки выполнения работ подрядчиком по государственному контракту на реконструкцию административного здания Министерства регионального развития Российской Федерации (в общей сложности необоснованное увеличение срока выполнения работ составило **1 год**), что является нарушением части 5 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ.

В результате проверки процедур размещения государственного заказа, проводимых Управлением лесами Правительства Хабаровского края, установлено, что при исполнении государственных контрактов на выполнение в 2011-2012 годах работ по охране, защите и воспроизводству лесов одновременно с продажей лесных насаждений для заготовки древесины имело место изменение существенных условий этих контрактов (места, объемы, сроки проведения работ). В 2011 году доля государственных контрактов указанного заказчика, в которых в нарушение требований части 5 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ **были изменены существенные условия**, составила **80%** от общего количества заключенных контрактов, в 2012 году – **85%** (*пункт 2 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 25 февраля 2013 г № 47К (938)*).

В нарушение требований части 5 статьи 9 Федерального закона № 94-ФЗ изменены существенные условия контракта областным государственным учреждением «Костромское областное управление автомобильных дорог общего пользования «Костромаавтодор» на реконструкцию автомобильной дороги «Буй – Куребрино» в Буйском районе (**перенос срока окончания работ с 30 ноября 2012 года на 31 августа 2013 года**) (*пункт 3 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 31 мая 2013 № 26К (917)*).

В ходе экспертно-аналитических и контрольных мероприятий были выявлены факты проведения конкурентных процедур и заключения контрактов без обоснования начальной (максимальной) цены и (или) ее завышения (57 фактов в заказах на общую сумму 9,5 млрд. руб.).

В соответствии с частью 2 статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ в конкурсной документации, документации об аукционе (в том числе в документации об открытом аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок **указывается обоснование начальной (максимальной) цены контракта**, содержащее полученные заказчиком информацию или расчеты и использованные заказчиком источники информации о ценах товаров, работ, услуг, в том числе с указанием

соответствующих сайтов в сети «Интернет» или иного указания. Установлены **факты не соблюдения заказчиками данного требования законодательства.**

В нарушение части 2 статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ в документации о торгах отсутствовало обоснование начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого Министерством внутренних дел Российской Федерации на сумму **8,2 млрд. руб.**

В нарушение указанного требования законодательства о размещении заказов отсутствовало обоснование начальной (максимальной) цены контракта при размещении Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Московский государственный технический университет гражданской авиации» заказа на поставку авиационных тренажеров для обучения техническому обслуживанию самолета А 320 и для полноразмерной имитации кабины А 320 на общую сумму **199,6 млн. руб.** (*пункт 3 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 18 декабря 2013 № 54К (945).*)

Обоснование начальной (максимальной) цены контракта в нарушение части 2 статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ не указано при размещении заказа на оказание услуг по информационно-программному обслуживанию Рослесхоза в 2012 году (сумма контракта **97,9 млн. руб.**).

В нарушение части 2 статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Карачаево-Черкесской Республике без обоснования начальной (максимальной) цены контракта размещен заказ на приобретение зданий на сумму **50,6 млн. руб.** (*протокол заседания Коллегии Счетной палаты от 17 января 2014 г. № 2К(948).*)

В нарушение части 2 статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ отсутствовало обоснование начальной (максимальной) цены контракта при размещении заказа Арбитражным судом Республики Адыгея (сумма контракта **750 тыс. руб.**).

Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Дагестан в нарушение части 2 статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ не указано обоснование начальной (максимальной) цены контракта в извещении о запросе котировок на выполнение работ по монтажу программно-аппаратного комплекса «Электронная очередь» (сумма контракта **200 тыс. руб.**).

Также установлены факты **завышения начальных (максимальных) цен контрактов.**

Выявлено **завышение начальных (максимальных) цен** при поставке комплекса программно-технических средств основного центра данных централизованного сегмента информационно-технологической инфраструктуры Фонда социального страхования Российской Федерации в части приобретения неисключительных прав на использование программного обеспечения (превышение отпускных цен правообладателей программного обеспечения составило **134,4 млн. руб.**) (*пункт 3 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 17 января 2014 г. № 2К(948).*

В рамках проверки Правительства Республики Бурятия и отраслевых органов исполнительной власти Республики Бурятия выявлен факт **завышения начальной (максимальной) цены** контракта на поставку оборудования для реконструкции хирургического комплекса Республиканской клинической больницы имени Н.А.Семашко (*пункт 1 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 14 января 2013 г. № 1К(892).*

В ходе контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на организацию лесного семеноводства и лесовосстановления» были установлены факты необоснованного **завышения стоимости** объемов выполненных работ, стоимости материалов, используемых при производстве строительно-монтажных работ, что повлекло за собой необоснованное увеличение сметной стоимости строительства лесных селекционно-семеноводческих центров на **22,2 млн. руб.** (*пункт 4 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 21 июня 2013 г. № 29К(920).*

По результатам проведения контрольных мероприятий установлены случаи заключения контрактов без проведения конкурентных процедур, что является нарушением законодательства о размещении заказов. Всего было выявлено 56 нарушений в заказах на общую сумму 12,8 млрд. руб.

В нарушение положений части 2 статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ неправомерно выбран способ размещения заказа в виде размещения заказа у единственного поставщика на основании пункта 7 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ – с предприятиями уголовно-исполнительной системы (ФГУП «Управление торговли Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Красноярскому краю», ФГУП «Сельинвест» Федеральной службой исполнения наказаний) заключены государственные контракты общей стоимостью около 1,1 млрд. руб. на поставку продукции, производителями которой они не являлись (*пункт 3 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 24 января 2014 г. № 4К(950)*).

В нарушение части 2 статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по городу Санкт-Петербург и Ленинградской области без проведения торгов заключен контракт с единственным исполнителем на выполнение проектно-изыскательских работ стоимостью около 278 млн. руб.

В нарушение части 2 статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ без проведения конкурентных процедур Управлением капитального строительства администрации муниципального образования города Костромы заключено 6 муниципальных контрактов с единственным подрядчиком на проведение капитального ремонта в учреждениях дошкольного и среднего образования на общую сумму более 55 млн. руб. (*пункт 3 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 31 мая 2013 г. № 26К(950)*).

Аналогичные нарушения в части не проведения установленных законодательством процедур размещения заказа выявлены при заключении государственного контракта Федеральным агентством по делам молодежи на сумму 43,5 млн. руб.

Установлен факт заключения федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Московская государственная консерватория (университет) имени П.И.Чайковского» государственного контракта без проведения конкурентных процедур на выполнение противоаварийных работ на сумму **38,9 млн. руб.** на основании пункта 6 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ (потребность вследствие непреодолимой силы). При этом **большая часть выполненных работ не была обусловлена необходимостью ликвидации последствий непреодолимой силы** (*пункт 3 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 19 июля 2013 года № 34К(925)*).

В нарушение части 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации и требований Федерального закона № 94-ФЗ Федеральным государственным казенным учреждением «Государственная авиационная компания «223 Летный отряд» Министерства обороны Российской Федерации заключались контракты без проведения торгов. Общая сумма таких контрактов составила **13,6 млн. руб.** (*пункт 1 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 11 декабря 2013 года № 52К(943)*).

В нарушение части 2 статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ администрацией Агаповского муниципального района Челябинской области без проведения торгов заключен контракт с единственным подрядчиком на проектирование и строительство объекта «Разведочно-эксплуатационные скважины и хозяйственно-питьевого водоснабжение с. Новобурановка» на общую сумму **10,8 млн. руб.** (*пункт 1 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 08 апреля 2013 № 16К(907)*).

В нарушение части 2 статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации» без проведения торгов заключен контракт с единственным подрядчиком на сумму **5,8 млн. руб.** (по итогам проверки договор расторгнут, средства в сумме 5,8 млн. руб.

возвращены подрядчиком на лицевой счет заказчика) (*пункт 3 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 18 декабря 2013 года № 54К(945)*).

Установлен факт заключения федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный инженерно-технический университет» двух государственных контрактов без проведения конкурентных процедур на основании пункта 18 части 2 статьи 55 Федерального закона № 94-ФЗ (исключительные права произведения, исполнения, фонограммы) на сумму **10,3 млн. руб.** При этом установлено, что у организаций отсутствовали исключительные права на произведения, исполнение и фонограммы приглашенных исполнителей и артистов.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий установлено 15 случаев непредъявления штрафных санкций к поставщикам (исполнителям, подрядчикам) за неисполнение ими обязательств по контрактам (на общую сумму 231 млн. руб.).

Так, в рамках реализации программного мероприятия строительство хирургического корпуса на 250 коек областного государственного учреждения здравоохранения «Амурская областная детская клиническая больница» Департаментом архитектуры и строительства администрации Амурской области заключен государственный контракт на выполнение проектных, строительного-монтажных работ (в том числе, поставка и комплектация медицинского оборудования) на общую сумму свыше **2 млрд. руб.** со сроком выполнения до декабря 2013 года. При постоянном невыполнении подрядчиком принятых обязательств в установленные сроки, **санкции**, предусмотренные в государственном контракте, в виде пени в размере 0,01 % от стоимости невыполненной части работ за каждый день просрочки, **заказчиком не применялись** (*пункт 4 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 12 апреля 2013 года № 17К(908)*).

Федеральным агентством по рыболовству не предъявлялись санкции к подрядчикам как в связи с просрочкой исполнения обязательств по контракту

(сумма контракта **15,6 млн. руб.**), так и в связи с неисполнением обязательств по контракту (сумма контракта **147 млн. руб.**).

Не применялись штрафные санкции на несвоевременную поставку, недопоставку и поставку некачественного товара заказчиками Вологодской области при закупке учебников за счет средств субсидий из федерального бюджета (сумма контракта **57,9 млн. руб.**) (*пункт 6 протокола заседания Коллегии Счетной палаты от 29 марта 2013 года № 14К(905)*).

Установлен факт невзыскания с подрядной организации штрафных санкций за нарушение сроков завершения строительства на сумму **4,5 млн. руб.** Управлением лесного хозяйства Воронежской области.

Не применялись штрафные санкции к подрядчику за необоснованное увеличение сроков капитального ремонта здания Арбитражного суда Ставропольского края (**103,9 тыс. руб.**).

Также в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в 2013 году выявлялись иные нарушения законодательства о размещении заказов:

отсутствие в извещении и документации о торгах информации об объемах выполняемых работ и требований к их результатам (*нарушения части 4 статьи 21, части 2 статьи 22, части 3 статьи 33, части 2 статьи 34, части 4 статьи 41.5, части 1 статьи 41.6 Федерального закона № 94-ФЗ*);

включение в состав лотов продукции, ограничивающей конкуренцию при размещении заказа среди потенциальных поставщиков (*нарушение части 3 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»*);

завышение значимости неценовых критериев оценки конкурсных заявок (*нарушение части 6 статьи 28 Федерального закона № 94-ФЗ*);

выбор способа размещения заказа с нарушением установленных требований (*нарушения части 4 статьи 10 Федерального закона № 94-ФЗ*);

необоснованный допуск (отклонение) участников к проведению торгов (*нарушения части 1 статьи 27, части 1 статьи 41.9, части 1 статьи 41.11 Федерального закона № 94-ФЗ*);

заключение контрактов сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств, незаконное санкционирование расходов в суммах, превышающих доведенные лимиты бюджетных обязательств (*нарушения части 2 статьи 72 и части 3 статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации*);

несоблюдение сроков представления в Федеральное казначейство сведений о заключении, изменении, расторжении, исполнении контрактов (*нарушение части 3 статьи 18 Федерального закона № 94-ФЗ*);

неведение реестра закупок, осуществленных без заключения контрактов (*нарушение статьи 73 Бюджетного кодекса Российской Федерации*);

иные нарушения.

Выявленные нарушения законодательства свидетельствуют о неэффективной системе организации размещения заказов у целого ряда заказчиков, что способствует созданию условий для коррупционных правонарушений.

7.1.2. Определение средств бюджета, направленных на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд с нарушением требований законодательства Российской Федерации (по результатам работы контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации).

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации в 2013 году проведено более **1200 проверок**, в рамках которых затрагивались вопросы эффективности использования бюджетных средств при размещении заказов в соответствии с Федеральным законом 94-ФЗ (*по поступившим сведениям от 75 регионов*).

В рамках указанных мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации проверено около **3,5 тысяч** заказчиков, в том числе 1365 заказчиков регионального уровня, 2075 - муниципального уровня.

Общая сумма проверенных в 2013 году государственных и муниципальных контрактов составила более **336 млрд. руб.** (*исследуемый период определялся программами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий*).

По результатам проверок за указанный период выявлено более **2 тысяч** нарушений, связанных с размещением и исполнением государственных и муниципальных заказов (нарушения выявлены в заказах на общую сумму свыше **48 млрд. руб.**)

По результатам проверок контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации направлено более **460** обращений в правоохранительные органы.

7.1.3. Определение средств федерального бюджета, направленных на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд с нарушением требований законодательства Российской Федерации (по данным, представленным Федеральной антимонопольной службой).

В соответствии с представленной информацией Федеральной антимонопольной службой (ФАС России) в 2013 году:

проведено более 9 тысяч плановых и внеплановых проверок (внеплановые проверки - **96%**);

проверено около 95 тысяч государственных и муниципальных заказов (около **4%** от общего количества размещенных заказов в стране);

нарушения законодательства о размещении заказов выявлены в **14,5 тысячах** размещаемых заказов или в **15%** случаях;

выдано по результатам плановых и внеплановых проверок около **3 тысяч** предписаний об устранении нарушений законодательства о размещении заказов;

возбуждено более 18,6 тысяч дел об административных правонарушениях (примерно на уровне 2012 года);

вынесено почти 12,7 тысяч постановлений о наложении административных штрафов (на **3,5 %** больше, чем в 2012 году).

В части привлечения к административной ответственности **наибольшее количество дел об административных правонарушениях возбуждено по фактам нарушения членами конкурсной (аукционной) комиссии порядка отбора участников размещения заказа (23 %) и утверждение должностным лицом заказчика документации, не соответствующей требованиям законодательства о размещении заказов (19 %).**

В 2013 году **увеличилось количество жалоб, поступивших в ФАС России по сравнению с 2012 годом (на 2 %).** При этом доля обоснованных жалоб в 2013 году по сравнению с 2012 годом остается на приблизительно том же уровне **28-29%.**

7.2. Обобщение и систематизация факторов, формирующих возможность коррупции и иных злоупотреблений в сфере государственных закупок, нарушения законных интересов общества и расточительного расходования средств федерального бюджета на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд.

По итогам проведенного мониторинга и анализа результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий установлены типичные нарушения законодательства о размещении заказов (*актуальны и при применении нового законодательства о контрактной системе*), формирующих возможность коррупционных проявлений, которые можно систематизировать следующим образом.

При организации и планировании размещения заказов:

ограничение доступа к информации о проводимых торгах, в том числе за счет различных приемов, ограничивающих поиск заказов на портале закупок;

утверждение документации о торгах с завышенными требованиями к участникам торгов, поставляемому товару, выполняемой работе, оказываемой услуге, а также к срокам выполнения контрактных обязательств;

отсутствие обоснования начальной (максимальной) цены контракта;

отсутствие в документации о закупках информации об объемах выполняемых работ и требований к их результатам.

При проведении процедуры размещения заказа:

нарушение порядка отбора участников в рамках проведения процедур рассмотрения конкурсных (аукционных) заявок;

неправомерное применение порядка оценки заявок участников конкурса, изначально не установленного в конкурсной документации.

При заключении и исполнении контракта:

заключение контракта без проведения торгов и запросов котировок;

необоснованное изменение условий контракта в ходе его исполнения;

Также по результатам размещения заказов выявлены факты приемки товаров, работ, услуг ненадлежащего качества и непредъявления заказчиками штрафных санкций к недобросовестным поставщикам (подрядчикам, исполнителям) за неисполнение (ненадлежащее исполнение) своих обязательств.

7.3. Определение соответствия достигнутых результатов исполнения государственных контрактов целям и задачам обеспечения государственных и общественных нужд.

Одним из существенных недостатков Федерального закона № 94-ФЗ является отсутствие целеполагания при осуществлении закупок, а также акцента на результат обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых Счетной палатой в 2013 году, были выявлены следующие факты.

Выявлено **неэффективное использование результатов** научно-исследовательских работ Росприроднадзором на общую сумму **42,4 млн. руб.**

В рамках проверки Северо-Западного таможенного управления выявлен **факт приемки дефектных** запорно-пломбировочных устройств на сумму **27,6 млн. руб.** (централизованная поставка по заказу Федеральной таможенной службы России).

Установлен **факт приемки** Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации **оборудования** на сумму **8,6 млн. руб., не предусмотренного спецификацией** к государственному контракту.

Не подтверждено соответствие выполненных работ требованиям, установленным условиями государственного контракта, заключенного Министерством образования и науки Российской Федерации с Государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования Московской области «Финансово-технологическая академия», общей стоимостью около **3 млн. руб.**

Не достигнут конечный результат по государственному контракту, заключенному Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, на выполнение работ по внедрению и сопровождению реестров, обеспечивающих ввод в действие технического регламента «О безопасности колесных средств» на сумму **1 млн. руб.** (реестры на сайте Росстандарта не размещены, круг пользователей, имеющих право доступа к информации реестров, нормативным документом, не определен).

Выявлены также **факты частичного выполнения работ** по заказам Министерства промышленности и торговли Российской Федерации на общую сумму **335,5 млн. руб.**, результаты которых находятся на ответственном хранении у исполнителей контрактов.

7.4. Оценка полноты, непротиворечивости и сбалансированности правовых, организационных, информационных и методических основ обеспечения обоснованности, своевременности и эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В 2013 году началась реформа системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд и переход к федеральной контрактной системе.

До 1 января 2014 года отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и

муниципальных нужд, регулировались Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ).

Данный закон признан утратившим силу в связи с вступлением в действие с 1 января 2014 года 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).

На смену законодательству, которое ограничивалось регулированием только отношений при размещении государственных заказов (процедурные вопросы), с 1 января 2014 г. вводится законодательство о контрактной системе, которое формирует комплексный подход к системе закупок, регулирует весь цикл отношений в сфере закупок, начиная с этапа планирования и заканчивая аудитом результатов закупок.

Вместе с тем, выявляемые Счетной палатой в рамках контрольных и экспертно-аналитических мероприятий нарушения остаются актуальными и при применении нового законодательства о контрактной системе.

7.5. Определение особенностей структуры и объемов государственного заказа, результатов исполнения государственных контрактов (договоров).

7.5.1. Установление особенностей структуры и определение объемов закупок товаров, работ и услуг в рамках государственного заказа.

7.5.1.1. Общий объем и структура размещаемого заказа

По данным Федерального казначейства и информации, размещенной на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг zakupki.gov.ru (далее - Интернет-сайт zakupki.gov.ru), в 2013 году в Российской Федерации размещено порядка **2,5 млн. заказов (открытые процедуры)** на поставки товаров, выполнение работ, оказание

услуг для государственных и муниципальных нужд на общую сумму более **6,5 трлн. руб.**, что на **11 %** превышает уровень 2012 года, в том числе:

на федеральном уровне - более 600 тысяч заказов;

на уровне субъектов Российской Федерации - более 1 млн. заказов;

на муниципальном уровне - более 850 тысяч заказов.

Объемы размещенных заказов по уровням размещения приведены на Рисунке 1.

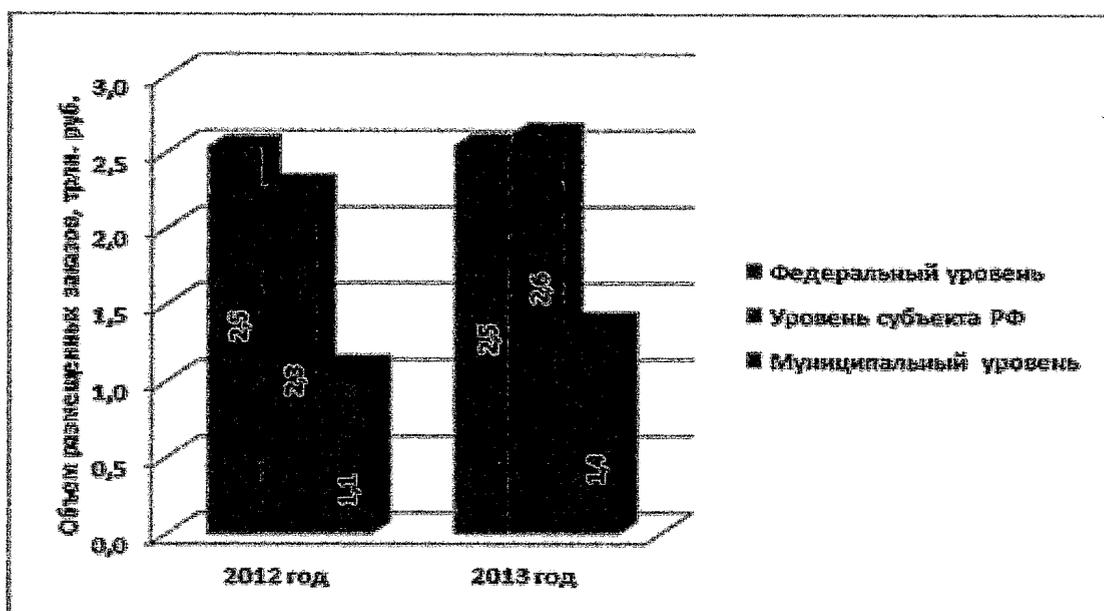


Рис.1. Объем размещенных заказов по уровням размещения

Основной вклад в увеличение общего объема размещаемого заказа в 2013 году внесли муниципальные заказчики (прирост на **26%** по сравнению с 2012 годом) и государственные заказчики субъектов Российской Федерации (прирост на **14,6%**). В результате структура размещенных заказов по уровням размещения заказов в стоимостном выражении по сравнению с 2012 годом претерпела изменения в сторону увеличения доли региональных закупок. Указанное изменение, в том числе связано с нацеленностью региональных заказчиков на размещение первоочередных потребностей 2014 года до конца 2013 года, то есть до вступления в действие нового законодательства о контрактной системе.

В связи с этим рост количественных и стоимостных показателей размещаемых заказов обуславливает актуальность задачи по аудиту закупок.

По данным Интернет-сайта zakurki.gov.ru распределение заказов по основным способам размещения (по сумме) в 2013 году не претерпело существенных изменений. Основная доля размещаемых заказов по-прежнему приходится на открытые аукционы в электронной форме (59%). Распределение заказов по способам размещения заказов (по сумме) отражено на Рисунке 2.

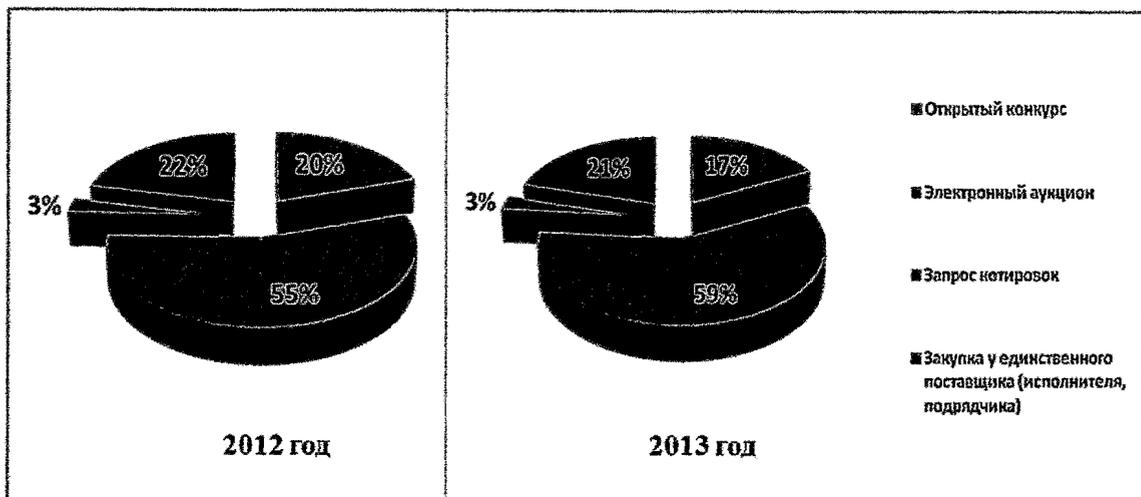


Рис.2. Распределение заказов по способам размещения (по сумме)

Динамика размещения заказов в течение 2013 года, приведенная на Рисунке 3, показывает, что основная часть заказов размещается в IV квартале.

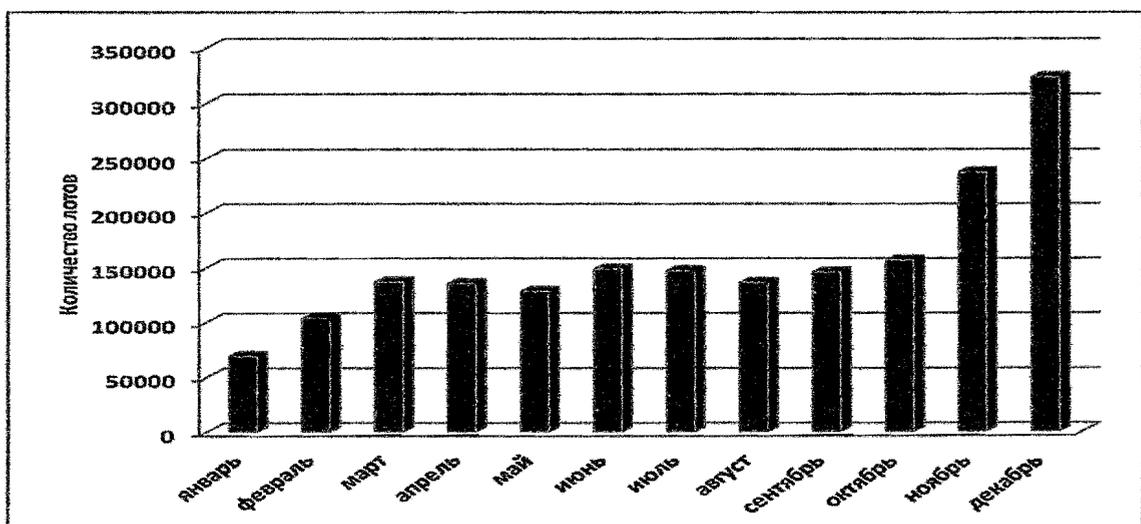


Рис.3. Динамика размещения заказов

7.5.1.2. Определение результативности исполнения государственных контрактов (договоров).

В соответствии с данными Федерального казначейства в 2013 году по результатам размещения заказов (открытые процедуры) было заключено свыше 3,6 млн. государственных и муниципальных контрактов (с учетом переходящих заказов, размещенных в IV квартале 2012 года) на общую сумму около 5,7 трлн. руб.

Объем заключенных контрактов по уровням размещения приведен на Рисунке 4.

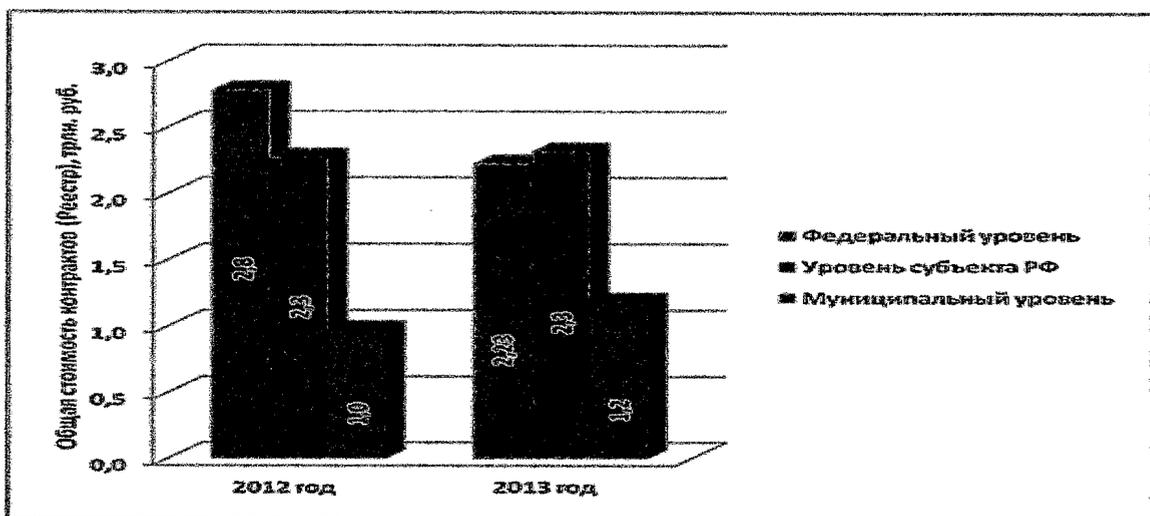


Рис.4. Объем заключенных контрактов по уровням размещения

По сравнению с 2012 годом количество заключенных контрактов увеличилось на 25 %, сумма контрактов снизилась на 5%.

7.5.1.3. Закупки у единственного поставщика.

Структура размещения заказа (открытые процедуры) у единственного поставщика (по сумме) по итогам 2013 года представлена на Рисунке 5.

Основная доля закупок у единственного поставщика размещается по итогам поступления одной заявки на участие в торгах, запросе котировок.

Данное обстоятельство говорит о недостаточной работе заказчиков по привлечению потенциальных поставщиков, исполнителей, подрядчиков к участию в процедурах размещения заказов, непрозрачной системе планирования закупок.

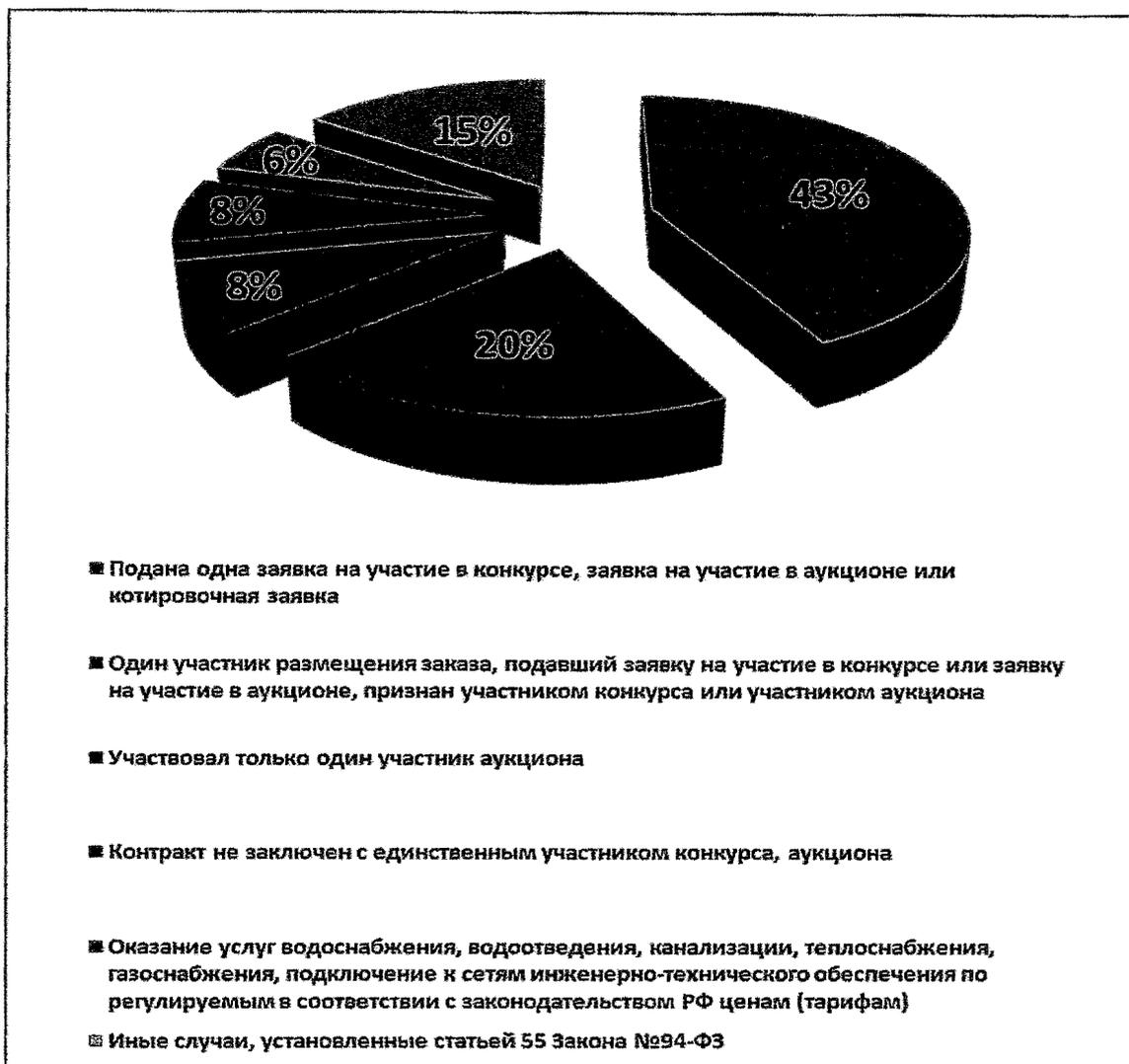


Рис.5. Структура размещения заказа у единственного поставщика

7.5.1.4. Определение уровня развития конкурентной среды в сфере размещения государственного заказа.

В соответствии с данными Федерального казначейства в 2013 году наметилась тенденция **снижения доли несостоявшихся торгов и запросов котировок (открытые процедуры)** - на 11 процентных пунктов (с 61% в 2012 году до 50% в 2013 году). Указанная тенденция отмечена как на федеральном уровне, так и на региональном и муниципальном уровнях.

Доля несостоявшихся торгов и запросов котировок в 2012-2013 годах по уровням размещения заказов представлена на Рисунке 6.

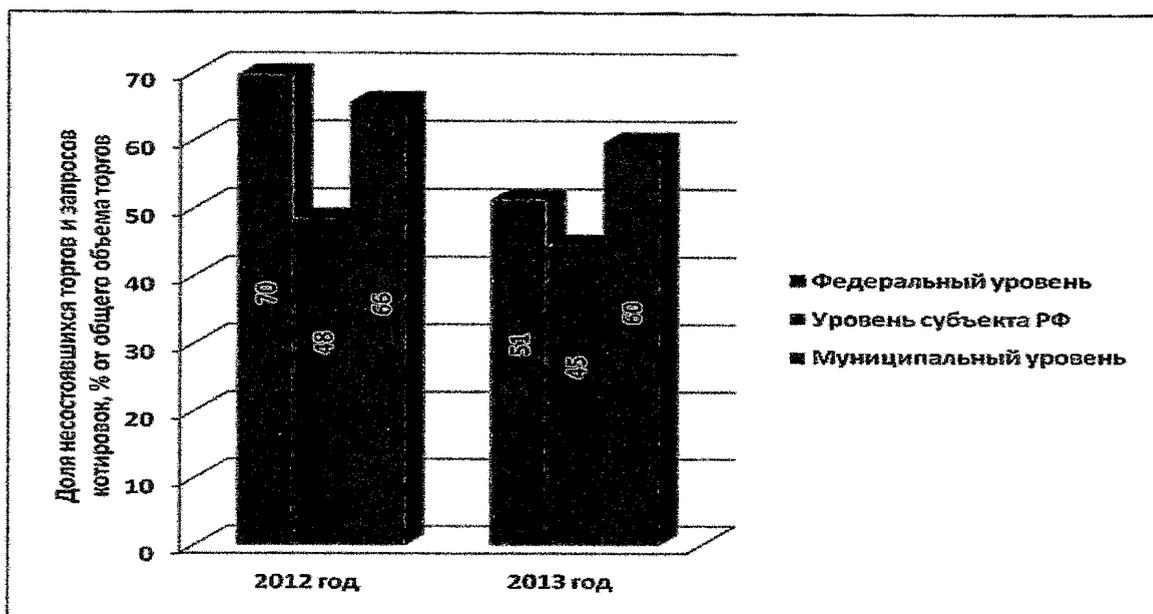


Рис.6. Доля несостоявшихся торгов и запросов котировок по уровням размещения заказа

В 2013 году незначительно увеличилось среднее количество заявок, подаваемых участниками торгов и запросов котировок. Так, на 1 лот по итогам 2013 года в среднем подавалось **2,6 заявок** (в 2012 году – 2,5).

Вместе с тем, резервы повышения конкурентности при размещении заказов имеются и связаны, в том числе с **внедрением системы планирования закупок** и доведения информации о предстоящих процедурах размещения заказов до более широкого круга потенциальных поставщиков (исполнителей, подрядчиков).

7.6. Оценка эффективности мер по реализации прав Российской Федерации, связанных с присоединением к ВТО и защитой интересов отечественных производителей – поставщиков продукции для государственных нужд, включая иные условия государственных контрактов (договоров).

По результатам экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, проводимых в 2013 году, было выявлено **100 государственных контрактов (договоров)**, заключенных по результатам процедур размещения заказа, условием которых было предоставление преференций отечественным производителям, стоимость этих контрактов (договоров) составила **15,8 млрд. руб.**

Таким образом, доля контрактов, условием заключения которых являлось предоставление преференций отечественным производителям, составляет незначительную часть от общего количества заключенных контрактов (менее 1% от общей стоимости проверенных в рамках контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрактов).

7.7. Оценка эффективности и результативности закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

7.7.1. Оценка эффективности размещаемых государственных и муниципальных заказов.

По данным Федерального казначейства в 2013 году общая экономия по итогам размещения государственных и муниципальных заказов составила около 7% (в относительном выражении), незначительно снизившись к уровню 2012 года (7,6%). Общая экономия за 2012-2013 годы в разрезе уровней размещения представлена на Рисунке 7.

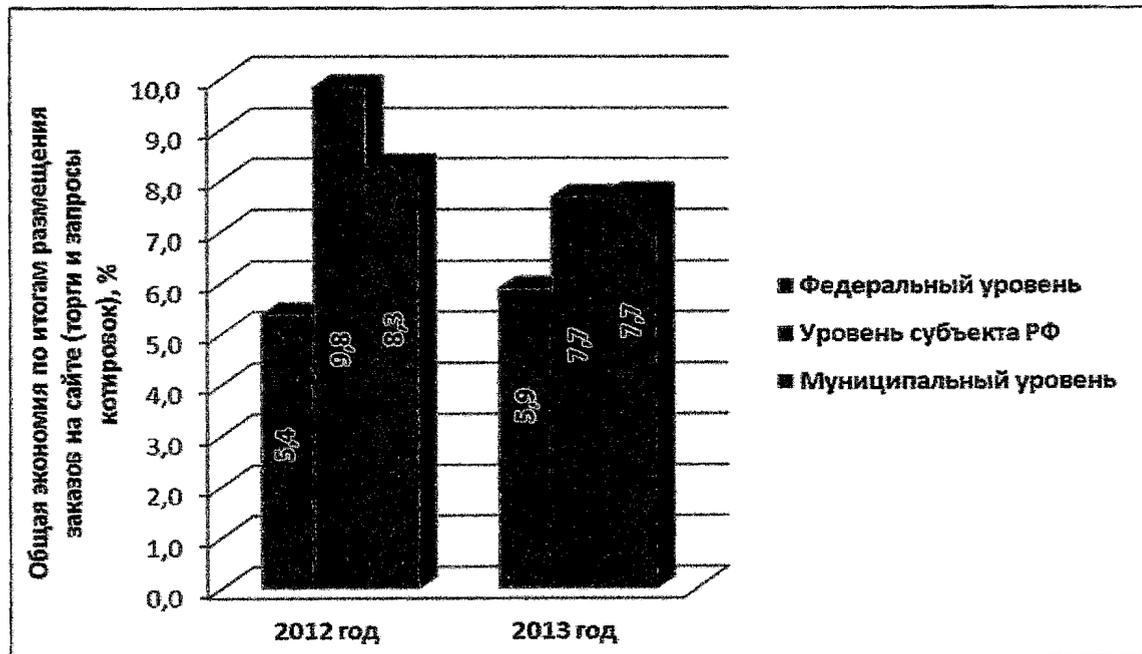


Рис.7. Общая экономия по итогам размещения заказов

При этом анализ факторов, влияющих на эффективность размещаемых заказов показывает, что при одновременном росте конкурентности закупок заказчики начали больше акцентировать внимание на обосновании

начальной (максимальной) цены контрактов, что, в свою очередь, приближает данные цены к среднерыночным.

В соответствии с данными Интернет-сайта **наибольший объем экономии бюджетных средств** (разница между общей суммой начальных (максимальных) цен контрактов и общей стоимостью контрактов, заключенных по результатам проведения конкурентных процедур) на этапе размещения заказов в 2013 году достигли:

среди федеральных заказчиков – Федеральное дорожное агентство (16,1 млрд. руб.), Министерство внутренних дел Российской Федерации (13 млрд. руб.), Министерство здравоохранения Российской Федерации (8,7 млрд. руб.), Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (8 млрд. руб.), Министерство образования и науки Российской Федерации (5,6 млрд. руб.), Министерство культуры Российской Федерации (3,7 млрд. руб.);

среди субъектов Российской Федерации – город Москва (45,6 млрд. руб.), город Санкт-Петербург (13,5 млрд. руб.), Московская область (13,7 млрд. руб.), Краснодарский край (8,4 млрд. руб.), Свердловская область (7,9 млрд. руб.), Республика Башкортостан (7 млрд. руб.). Улучшили свои позиции по сравнению с 2012 годом Свердловская область и Республика Башкортостан.

При этом согласно данным Интернет-сайта об **относительной эффективности** размещенных заказов за 2013 год наибольший процент экономии бюджетных средств (отношение разницы между общей суммой начальных (максимальных) цен контрактов и общей стоимости контрактов, заключенных по результатам проведения конкурентных процедур к общей сумме начальных (максимальных) цен контрактов) достигли

по федеральным заказчикам:

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (22,3%),
Российская академия архитектуры и строительных наук (21,3%),
Дальневосточное отделение Российской академии наук (21,3%);

по субъектам Российской Федерации:

Еврейская автономная область (17%), Ненецкий автономный округ (14,9%), Республика Карелия (14,3%);

Наименьший процент экономии в 2013 году сложился:

по федеральным заказчикам:

в Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (1,4%), Уральском отделении Российской академии наук (1,1%), Федеральном космическом агентстве (1%). При этом Федеральное космическое агентство ухудшила свои позиции по сравнению с 2012 годом (1,4%);

по субъектам Российской Федерации:

в Республике Дагестан (2%), Чеченской республике (1,7%), Республике Ингушетия (1,1%). Указанные субъекты Российской Федерации находятся в «антилидерах» по относительной экономии бюджетных средств с 2011 года.

7.7.2. Подготовка предложений по повышению результативности и эффективности использования бюджетных средств, направляемых на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд, укреплению гласности и прозрачности государственных закупок, предотвращению и минимизации коррупционных и иных рисков.

Учитывая, что 2013 год стал годом реформирования системы закупок в Российской Федерации и с 1 января 2014 года вступило в действие новое законодательство о контрактной системе, предложения по повышению результативности и эффективности использования бюджетных средств при закупках товаров, работ, услуг носят в большей степени организационный характер и направлены в адрес руководителей и должностных лиц заказчиков.

По итогам проведенного мониторинга и анализа результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий подготовлен *обобщенный перечень актуальных предложений (вопросов), требующих внимания как со стороны заказчиков, так и со стороны контрольных органов,* а именно:

1) усиление ведомственного и внутреннего контроля за выполнением требований нормативных правовых актов в сфере закупок, в части:

принятия мер по исключению случаев заключения контрактов без проведения установленных конкурентных способов закупки;

предупреждения случаев завышения начальных (максимальных) цен контрактов;

качественной проработки документации о закупках, технических заданий на закупаемые товары, работы, услуги, в том числе установления в документации о закупках обоснованных сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;

исключения практики заключения дополнительных соглашений к государственным и муниципальным контрактам, необоснованно увеличивающих стоимость контрактов, сроки их исполнения, а также изменяющих предмет контрактов;

обеспечения контроля со стороны заказчика за своевременным и качественным исполнением государственных и муниципальных контрактов;

принятия исчерпывающих мер по взысканию штрафных санкций от недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение контрактов;

2) внедрения в практику деятельности заказчиков периодического рассмотрения итогов проводимых закупок, их результативности и эффективности с приглашением представителей контрольных органов в сфере закупок;

3) внедрения системы рейтингования заказчиков по определенному кругу ключевых показателей эффективности и результативности проведения закупок (федеральные органы в отношении подведомственных заказчиков, субъекты Российской Федерации в отношении региональных заказчиков);

4) внедрения в практику деятельности заказчиков привлечения должностных лиц заказчиков, допустивших нарушения законодательства в сфере закупок, к дисциплинарной ответственности.

8. Выводы:

1. Комплексный анализ размещаемых государственных и муниципальных заказов показал:

продолжается рост количественных и объемных показателей размещаемых заказов (более чем на 10%), что обуславливает актуальность задач по аудиту закупок;

размещение заказов в течение календарного года происходит неравномерно - значительная доля заказов по-прежнему размещается в IV квартале, что обуславливает риск неосвоения годового объема бюджетных ассигнований;

основная доля заказов у единственного поставщика размещается по итогам поступления одной заявки от участника торгов, запроса котировок (43%), что говорит о недостаточной работе заказчиков по привлечению потенциальных поставщиков, исполнителей подрядчиков к участию в процедурах размещения заказов, непрозрачной системе планирования закупок;

остается на невысоком уровне конкуренция среди участников размещения заказов (менее 3 заявок на лот);

происходит снижение относительной экономии бюджетных средств по итогам размещения заказов (до 7%).

2. Установленные Счетной палатой Российской Федерации нарушения законодательства о размещении заказов (около 500 нарушений) свидетельствуют о неэффективной системе организации и размещения заказов, о недостаточном контроле за исполнением заключенных контрактов, что способствует созданию условий для коррупционных правонарушений, в частности значительный объем нарушений выявлен в части:

проведения конкурентных процедур без обоснования начальной (максимальной) цены контракта (57 фактов в заказах на общую сумму 9,5 млрд. руб.);

заключения контрактов без проведения конкурентных процедур (56 нарушений в заказах на общую сумму 12,8 млрд. руб.);

незаконного и необоснованного изменения условий контрактов в ходе их исполнения (83 нарушения в заказах на общую сумму 16,5 млрд. руб.);

непредъявления штрафных санкций к поставщикам (исполнителям, подрядчикам) за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение ими обязательств по контрактам (15 случаев на общую сумму 231 млн. руб.).

3. Наличие значительного количества нарушений законодательства о размещении заказов подтверждаю результаты проверок контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (более 2 тысяч нарушений в заказах на общую сумму свыше 48 млрд. руб.), а также данные ФАС России о продолжающейся динамике роста количества жалоб на действия заказчиков и членов комиссий при размещении заказов (доля обоснованных жалоб около 30%).

4. В ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых в 2013 году, выявлен целый ряд фактов, свидетельствующих о несоответствии достигнутых результатов исполнения контрактов целям и задачам обеспечения государственных и общественных нужд.

5. По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлены типичные нарушения законодательства о размещении заказов, формирующих возможность коррупционных проявлений, и разработаны предложения по повышению эффективности и результативности использования бюджетных средств, направляемых на закупки товаров, работ, услуг.

6. Выявленные Счетной палатой Российской Федерации в рамках контрольных и экспертно-аналитических мероприятий нарушения остаются актуальными и при применении нового законодательства о контрактной системе.

9. Предложения:

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Заместитель Председателя
Счетной палаты



15.04.2014

В.Е. Чистова

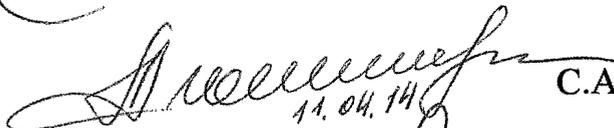
Аудитор Счетной палаты



11.04.14

М.С.Рохмистров

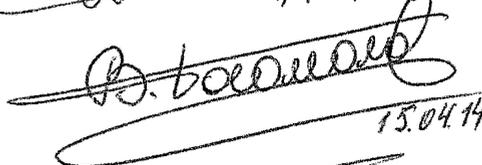
Аудитор Счетной палаты



11.04.14

С.А.Агапцов

Аудитор Счетной палаты



15.04.14

В.Н.Богомолов

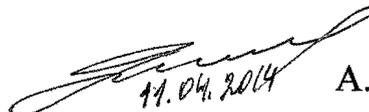
Аудитор Счетной палаты



11.04.2014

Б.-Ж. Жамбалнимбуев

Аудитор Счетной палаты



11.04.2014

А.И.Жданьков

Аудитор Счетной палаты



11.04.14

С.Н.Мовчан

Аудитор Счетной палаты



14.04.2014

С.И.Штогрин

Аудитор Счетной палаты



14.04.14

В.С.Катренко

Аудитор Счетной палаты



14.04.2014

Ю.В.Росляк

Аудитор Счетной палаты



11.04.2014

А.В.Филипенко