

Государственный контракт

ОТЧЕТ

**о результатах экспертно-
аналитического мероприятия**

**«Мониторинг развития системы государственных
и корпоративных закупок в Российской Федерации
за 2018 год»**



утвержден
Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
2 апреля 2019 года

ИТОГИ ПРОВЕРКИ

Ключевые цели:

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.
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.

Счетная палата провела мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год.

Анализ показал, что система государственных и корпоративных закупок характеризуется низкими показателями конкурентности и эффективности. Несмотря на значительные бюджетные расходы, ежегодно направляемые на совершенствование системы государственных и корпоративных закупок, заметных положительных изменений не происходит. Уровень конкуренции и показатели экономии средств бюджета при осуществлении закупок с 2014 года практически не меняются и сохраняются достаточно низкими, что обусловлено преобладанием доли неконкурентных закупок.

Также не способствует повышению эффективности осуществляемых закупок наличие неурегулированных вопросов и противоречий в законодательстве о контрактной системе в сфере

закупок. С другой стороны, система избыточно регламентирована, что не способствует повышению ее привлекательности для участников закупок.

С учетом того, что система государственных и корпоративных закупок аккумулирует значительные ресурсы и способна оказать существенное влияние на развитие государства и общества в целом, вопросы повышения эффективности ее функционирования являются первостепенными на пути к обеспечению высоких темпов экономического роста страны и достижению национальных целей.

Проведенный анализ показал наличие резервов повышения эффективности системы государственных и корпоративных закупок, что может стать дополнительным драйвером роста национальной экономики.

Выводы:

Проведенный анализ показал, что сложность регулирования системы и наличие у заказчиков значительных издержек при осуществлении закупок влекут дополнительные расходы бюджетной системы Российской Федерации на осуществление государственных и муниципальных закупок, а растущие издержки участников закупок делают контрактную систему в сфере закупок непривлекательной, участие в закупках нерентабельным.

Корпоративные закупки на сумму около 7,5 трлн рублей были выведены из публичной сферы в результате внесенных в конце 2017 года поправок в Федеральный закон № 223-ФЗ. При этом ограничение доступа к корпоративным закупкам не способствует повышению эффективности осуществления закупок и уровня конкуренции. Кроме того, несмотря на внесенные поправки в части установления заказчиками в своих положениях о закупке исчерпывающего перечня случаев осуществления закупок у единственного поставщика, корпоративные заказчики по-прежнему устанавливают неограниченное количество случаев осуществления таких закупок, что позволяет им избегать проведения конкурентных процедур и генерирует определенные коррупционные риски.

Существующая единая информационная система в сфере закупок не может быть использована как надежная основа для цифровизации закупок.

Реализация мер по предотвращению коррупционных проявлений в сфере закупок, в том числе предусмотренных в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы, требует скорейшего отражения в законодательстве о контрактной системе и законодательстве о закупках отдельными видами юридических лиц.

Отчет размещен на сайте Счетной палаты Российской Федерации:

<http://audit.gov.ru/activities/control/reports.php>

Рекомендации Счетной палаты:

- Внести изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ в части установления ответственности банков перед участником закупки за неисполнение его требований в отношении своевременного блокирования денежных средств в целях обеспечения заявок на участие в электронных закупках, а также определения размера обеспечения заявки на участие в аукционе и конкурсе с начальной (максимальной) ценой контракта до 5 млн рублей.
- Исключить противоречия положений Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 135-ФЗ в части осуществления закупок одноименных товаров (работ, услуг) или товаров (работ, услуг), образующих единую сделку, у единственного поставщика.
- Обеспечить принятие нормативного правового акта по регулированию вопросов ценообразования при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе предусмотрев создание функционала, позволяющего автоматизированным способом осуществлять расчет начальных (максимальных) цен государственных контрактов (калькулятор НМЦК) с использованием информации о рыночных ценах.
- Включить в порядок подготовки актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) требования о предоставлении обоснования необходимости привлечения субподрядчиков, обязательном согласовании таких актов с Федеральным казначейством и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в части их отраслевой компетенции.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.13.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников контрактной системы по планированию и осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.
- Деятельность отдельных видов юридических лиц по осуществлению закупок товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.
- Деятельность федеральных органов исполнительной власти по регулированию, мониторингу, контролю и информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок.
- Законодательное регулирование контрактной системы в сфере закупок и закупок товаров, работ, услуг отдельных видов юридических лиц.
- Деятельность по проведению аудита в сфере закупок в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок и осуществлению 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.
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 финансов Российской Федерации.
- Федеральное казначейство.
- Федеральная антимонопольная служба.

Исследуемый период

2018 год.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Март 2018 года – апрель 2019 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общие показатели государственных и корпоративных закупок

По данным Федерального казначейства и Счетной палаты в 2018 году совокупный объем объявленных открытых государственных и корпоративных закупок, которые регулируются Федеральными законами 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) и от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ) составил около 31,9 трлн рублей. По сравнению с 2017 годом этот показатель снизился на 3,6 % или 1,2 трлн рублей.

Таблица 1

Основные показатели государственных и корпоративных закупок

Показатель		2017 г.	2018 г.	Измене- ние
Общее количество заказчиков, ед.	44-ФЗ	151487	149427	- 1,4 %
	223-ФЗ	25518	27445	+ 7,6 %

Объем объявленных закупок, млрд руб.	44-ФЗ	7039,3	7877,6	+ 11,9 %
	223-ФЗ	26112,3	16490,7	- 36,8 %
Объем заключенных контрактов, млрд руб.	44-ФЗ	6291,7	6842,3	+ 8,8 %
Объем заключенных договоров, размещенных в ЕИС (по данным Реестра договоров)	223-ФЗ	19609,8	16671,0	- 14,9 %
Объем заключенных договоров, с учетом не размещенных в ЕИС (по данным отчетности заказчиков)		23057,0	24201,0	+ 4,9 %

В рамках Федерального закона № 223-ФЗ в 2018 году в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) было размещено извещений на общую сумму 16,5 трлн рублей.

Объем заключенных договоров, по которым размещена информация в ЕИС, составил 16,7 трлн рублей. При этом по данным отчетности корпоративных заказчиков, содержащей сведения о договорах, по которым информация в ЕИС не размещается, объем заключенных договоров в 2018 году вырос на 5 % и составил 24,2 трлн рублей.

Разница между размещенными договорами в ЕИС и заключенными договорами составляет 7,5 трлн рублей (в 2017 году – 3,4 трлн рублей), то есть практически объем закупок по Федеральному закону № 44-ФЗ за 2018 год (7,9 трлн рублей) или более 7 % ВВП за 2018 год. Поскольку по этим договорам информация в ЕИС отсутствует, указанные закупки выведены из публичной сферы.

Поправки в Федеральный закон № 223-ФЗ¹ предоставили заказчикам право с 31 декабря 2017 года не размещать в ЕИС информацию о закупках финансовых услуг², услуг по использованию государственного и муниципального имущества³.

Исключены из-под действия Федерального закона № 223-ФЗ закупки у юридических лиц, которые в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации признаются взаимозависимыми лицами с заказчиком.

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Услуг по привлечению во вклады (включая размещение депозитных вкладов) денежных средств организаций, получению кредитов и займов, доверительному управлению денежными средствами и иным имуществом, выдаче банковских гарантий и поручительств, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме, открытию и ведению счетов, включая аккредитивы, о закупке брокерских услуг, услуг депозитариев.

³ Услуг, связанных с заключением и исполнением договора купли-продажи, аренды (субаренды), договора доверительного управления государственным или муниципальным имуществом, иного договора, предусматривающего переход прав владения и (или) пользования в отношении недвижимого имущества.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации № 1723-р от 18 августа 2018 года расширен перечень случаев закупок товаров, работ, услуг в сфере использования атомной энергии, сведения о которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в ЕИС⁴.

В результате, принятые в конце 2017 года поправки на практике еще больше ограничили доступ к корпоративным закупкам. Это приводит к ограничению конкуренции, несет в себе риски осуществления неэффективных закупок с ценой договоров выше рыночных, а также снижает эффективность осуществления корпоративных закупок. Это подтверждается соответствующими показателями – среднее количество заявок на 1 лот в 2018 году составило 1,56 заявки, относительная экономия составила 4,4 %.

Учитывая, что в 2018 году на закупки в рамках Федерального закона № 223-ФЗ пришлось около 68 % общего объема государственных и корпоративных закупок, ограничение доступа к корпоративным закупкам является сдерживающим фактором для ускоренного роста национальной экономики.

Цель 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

Одним из основных векторов развития Российской Федерации на период до 2024 года является обеспечение прорыва в научно-технологическом и социально-экономическом развитии страны.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определены основные национальные цели развития, в числе которых стоит задача по вхождению Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечению темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %.

Система государственных и муниципальных закупок аккумулирует значительные ресурсы и играет важную роль в экономике Российской Федерации, влияя на развитие государства и общества в целом.

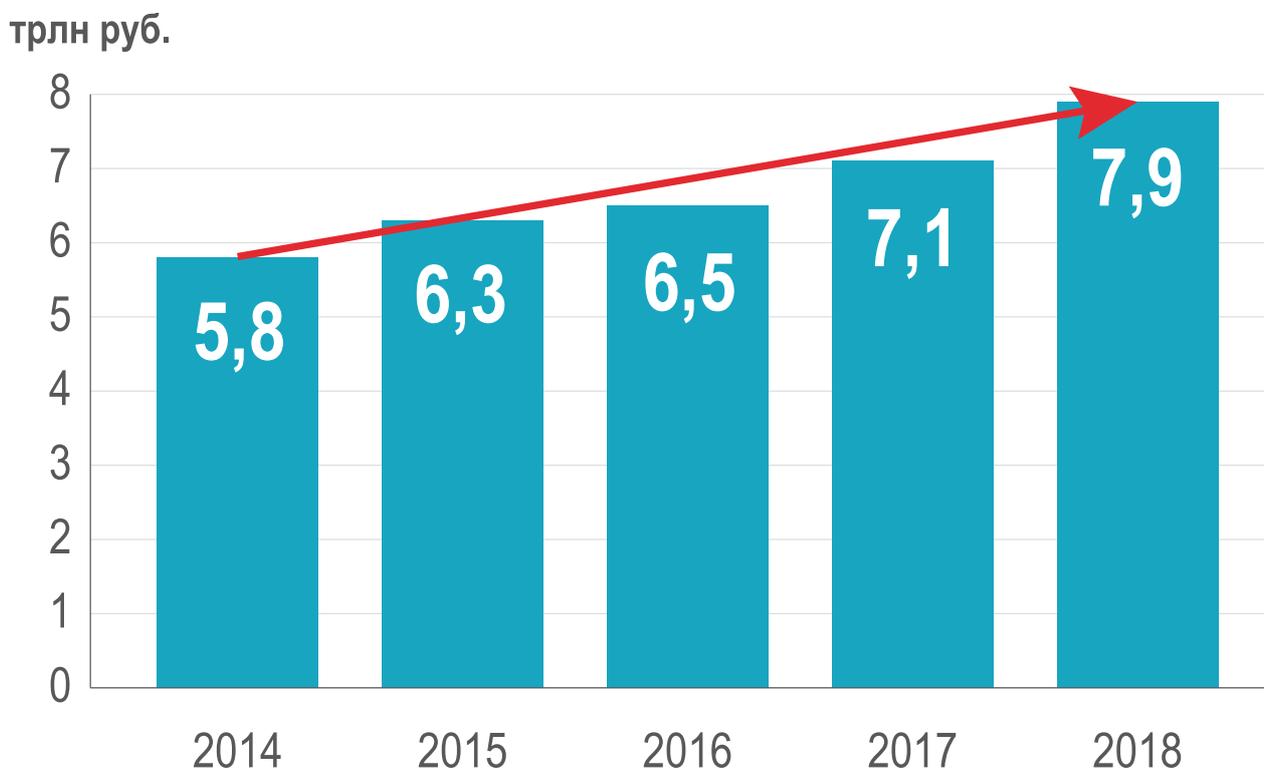
В этой связи вопросы повышения эффективности функционирования системы госзакупок являются первостепенными для обеспечения высоких темпов экономического роста и достижения национальных целей.

⁴ По данным Минфина России объем закупок, сведения о которых составляют государственную тайну или в отношении которых Правительством Российской Федерации приняты решения о неразмещении сведений в ЕИС, в 2018 году составил 808 млрд рублей.

1.1. Основные показатели контрактной системы в сфере закупок.

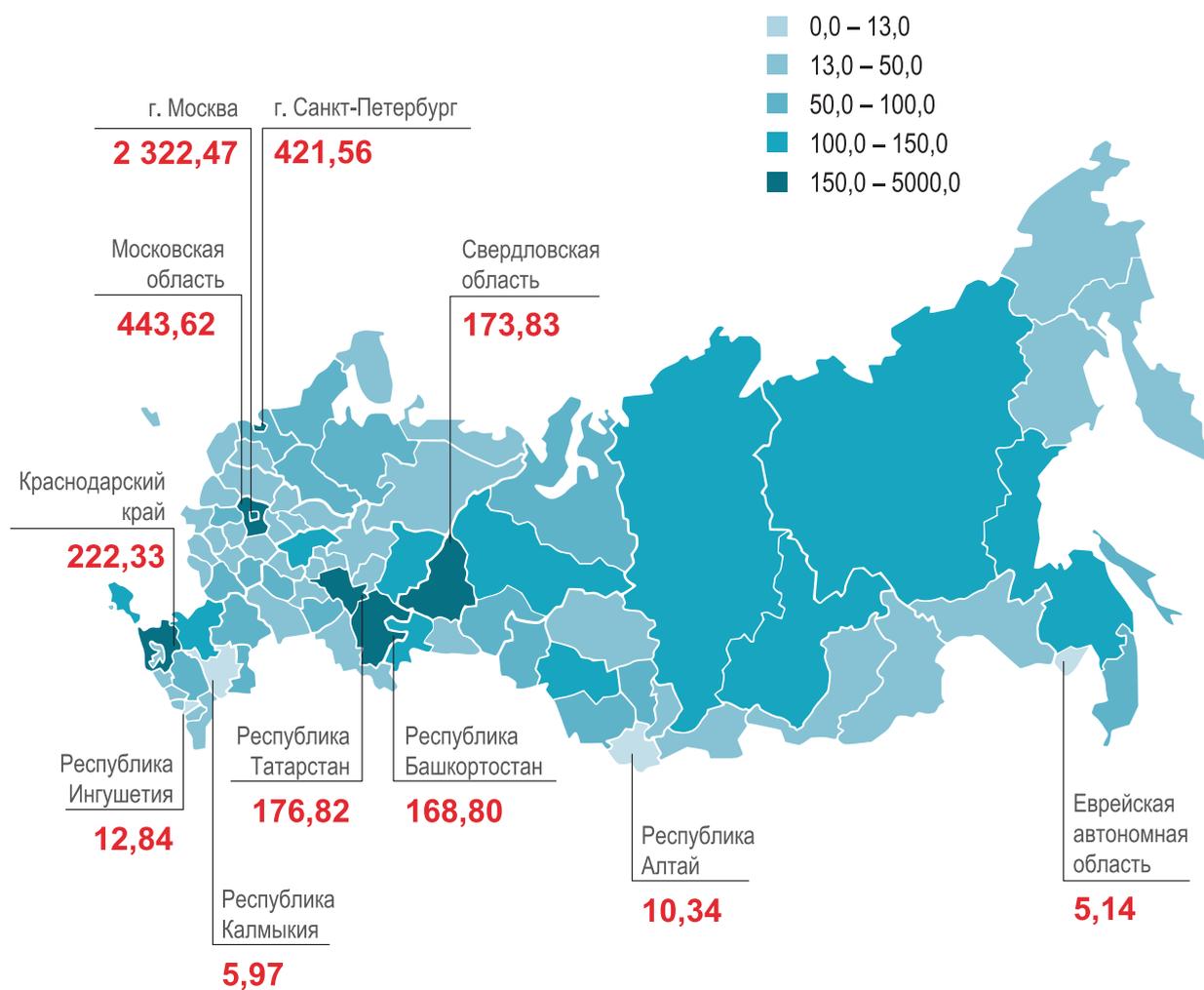
Объем средств бюджетов всех уровней, которые обращаются в рамках контрактной системы в сфере закупок, с 2014 года вырос на 36,2 % и составил в 2018 году почти 8 трлн рублей. В среднем ежегодный прирост объема закупок составил около 8 % (в 2018 году – 11,3 %) (рисунок 1).

Рис 1. Общий объем объявленных закупок



49,8 % объема закупок, проводимых в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, распределено по 7 субъектам Российской Федерации (г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край, Республика Татарстан, Свердловская область, Республика Башкортостан) (рисунок 2).

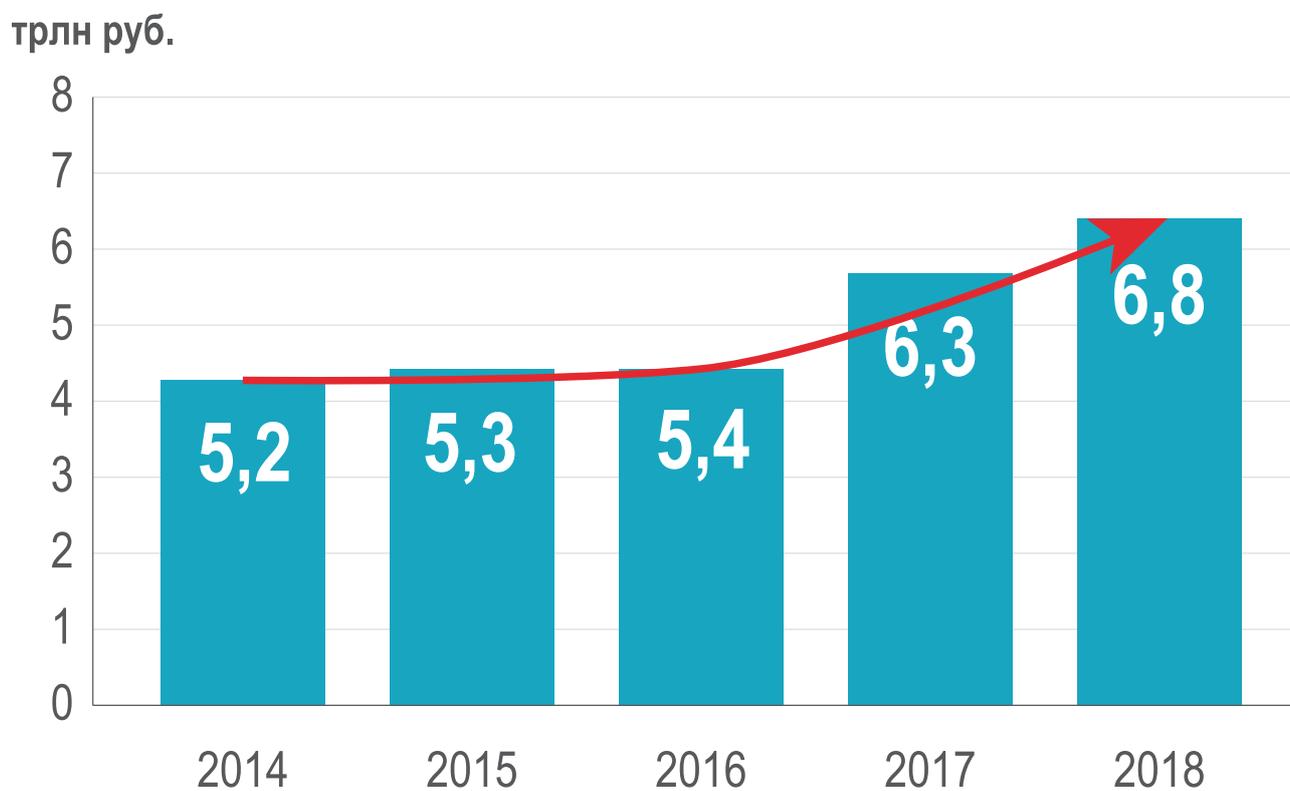
Рис 2. Общий объем закупок за 2018 год в разрезе субъектов Российской Федерации



Количество заказчиков, участвующих в государственных и муниципальных закупках, составляет порядка 150 тысяч организаций (в 2018 году – 149427 заказчиков, в 2017 году – 151487 заказчиков).

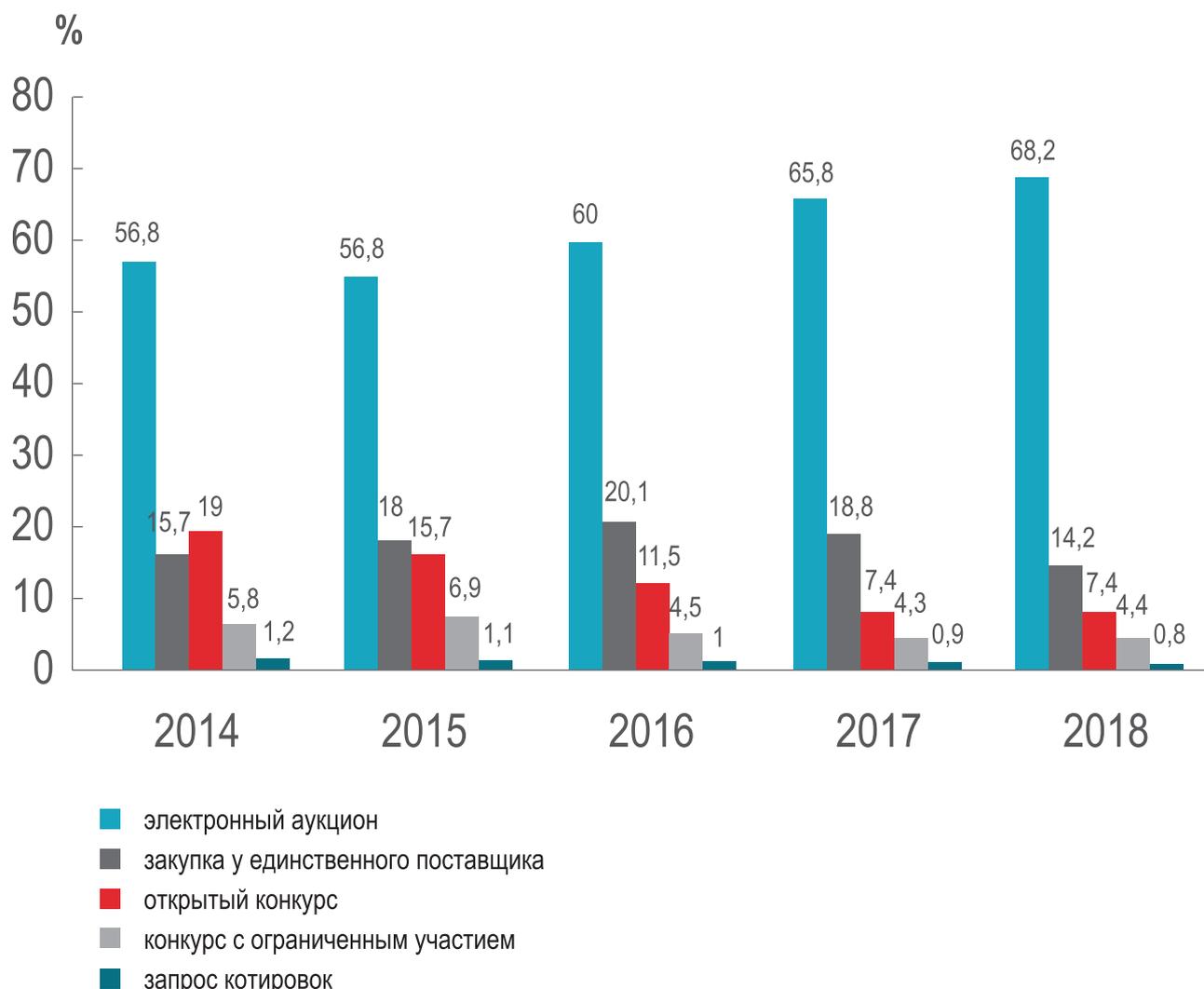
Объем заключенных контрактов за период 2014–2018 годов вырос на 29,2 %, в среднем ежегодный прирост объема контрактов составил 6,8 %, в 2018 году – 8,8 % (рисунок 3).

Рис 3. Общий объем заключенных контрактов



По способам осуществления закупок основная доля объявленных закупок (по сумме) приходится на электронные аукционы (рисунок 4).

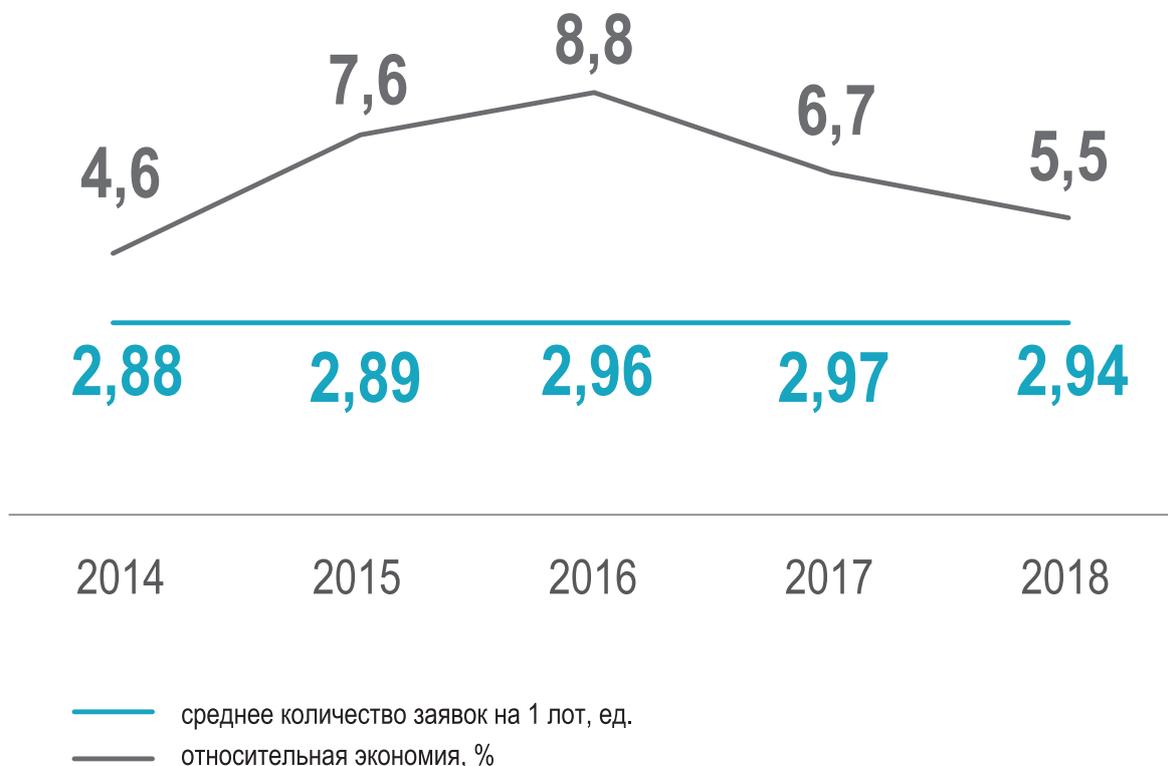
Рис 4. Распределение объема закупок за 2018 год по способам их осуществления, %



В 2018 году заказчиками объявлено более 1 млн закупок у СМП и СОНО в общем объеме 3246,1 млрд рублей, что на 33,1 % больше, чем в 2017 году. За последние 5 лет объем закупок у СМП и СОНО увеличился в 3,5 раза, с 907,3 млрд рублей в 2014 году до 3246,1 млрд рублей в 2018 году.

Доля объявленных закупок у СМП и СОНО (в стоимостном выражении) в 2018 году составила 41,2 % общего объема объявленных закупок (в 2017 году – 34,6 %). Объем закупок, осуществленных непосредственно у СМП и СОНО в 2018 году, составил 1151,9 млрд рублей (14,6 % общего объема объявленных закупок).

Рис 5. Динамика показателей конкуренции и относительной экономии



Из данных, представленных на рис. 5, следует, что на протяжении последних 5 лет уровень конкуренции остается неизменным (в среднем около 3-х заявок на 1 лот), а показатели относительной экономии за последние два года снижаются⁵.

В разрезе субъектов Российской Федерации наибольший уровень конкуренции в сфере закупок в 2018 году отмечается в Липецкой области (3,8 заявки на 1 лот), Московской области (3,72 заявки на 1 лот), г. Санкт-Петербург (3,47 заявки на 1 лот). Наименьшее количество заявок подавалось при проведении закупок в Чеченской Республике (1,4 заявки на 1 лот), Чукотском автономном округе (1,78 заявки на 1 лот), Республике Дагестан (1,81 заявки на 1 лот). Наибольшие показатели относительной экономии зафиксированы в Республике Хакасия (12,61 %), Республике Крым (10,99 %), Республике Коми (10,04 %), наименьшие – в Чеченской Республике (1,39 %), Карачаево-Черкесской Республике (2,17 %), Республике Татарстан (2,61 %).

Главной новацией в контрактной системе в сфере закупок в 2018 году был перевод «бумажных» закупок в электронную форму. Заказчикам с июля 2018 года было предоставлено право осуществления конкурса, запроса котировок, запроса предложений, конкурса с огра-

⁵ По данным Центра стратегических разработок в контрактах, заключенных с поставщиками G2G по итогам электронных аукционов, снижение НМЦК в среднем на 4% меньше, чем в контрактах, заключенных с поставщиками частного сектора. В контрактах, заключенных по итогам открытых конкурсов, снижение НМЦК меньше на 3%, по итогам запроса котировок – на 8% соответственно.

ническим участием, двухэтапного конкурса в электронной форме (далее – новые (электронные) способы)⁶.

По итогам 2018 года доля закупок, осуществленных новыми (электронными) способами, в общем объеме закупок составила менее 1 % (54963,3 млн рублей), при этом среднее количество заявок на 1 лот варьируется от 2,86 заявки на 1 лот (запрос предложений в электронной форме) до 6,87 заявки на 1 лот (открытый конкурс в электронной форме).

Таким образом, на этапе опционного перехода на электронные закупки отмечается рост конкуренции в государственных и муниципальных закупках.

1.2. Недостатки и проблемы в функционировании контрактной системы в сфере закупок.

По итогам проведенного мониторинга выявлены следующие недостатки и проблемы:

1) Преобладание неконкурентных закупок.

В 2018 году доля закупок у единственного поставщика составила 14,2 % общего объема закупок в суммовом выражении, доля несостоявшихся закупок⁷ – 39,6 %, что ниже аналогичных показателей 2017 года на 4,7 процентных пункта и 2,1 процентных пункта соответственно.

При этом совокупная доля закупок у единственного поставщика и несостоявшихся закупок по прежнему составляет более 50 % общего объема закупок в суммовом выражении (в 2018 году – 53,8 %, в 2017 году – 60,6 %).

Около 49,4 % закупок в суммовом выражении признаны несостоявшимися в результате подачи на участие в электронном аукционе только одной заявки.

Причиной подачи одной заявки может быть установление заказчиком в документации о закупке избыточных требований, приводящих к ограничению конкуренции. Например, установление к участникам закупки требований, не связанных с объектом закупки (лицензии, сертификаты), избыточных требований к поставляемой продукции (выполняемым работам, оказываемым услугам), нереальных сроков поставки товара (выполнения работ, оказания услуг), недостаточная проработка описания объекта закупки.

За 2014–2018 годы количество оснований для заключения контракта с единственным поставщиком увеличилось в 2 раза (в 2014 году – 28 оснований, в 2018 году – 56 оснований), что не способствует снижению закупок у единственного поставщика.

При этом сокращение практики заключения договоров с единственным поставщиком является одним из основных направлений государственной политики по развитию конкуренции, определенных в Национальном плане развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618.

⁶ С 1 января 2019 года заказчики обязаны проводить все закупки в электронной форме, за исключением закупок у единственного поставщика, отдельных случаев запроса котировок (в целях обеспечения деятельности за границей, медпомощи в экстренных случаях, гуманитарной помощи, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций), закрытых процедур, закупок по решению Правительства Российской Федерации, закупок на территории иностранного государства для обеспечения деятельности заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства.

⁷ Под несостоявшимися закупками понимаются закупки, по итогам проведения которых все поданные заявки были отклонены; по окончании срока подачи заявок не подано ни одной заявки; подана только одна заявка, которая признана соответствующей/несоответствующей требованиям Федерального закона № 44-ФЗ; по результатам рассмотрения заявок только одна признана соответствующей требованиям Федерального закона № 44-ФЗ; подано одно/не подано ни одного предложения о цене контракта.

Стоит отметить, что в 2018 году 36 % общего объема закупок у единственного поставщика приходилось на закупки у единственного поставщика, определенного актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

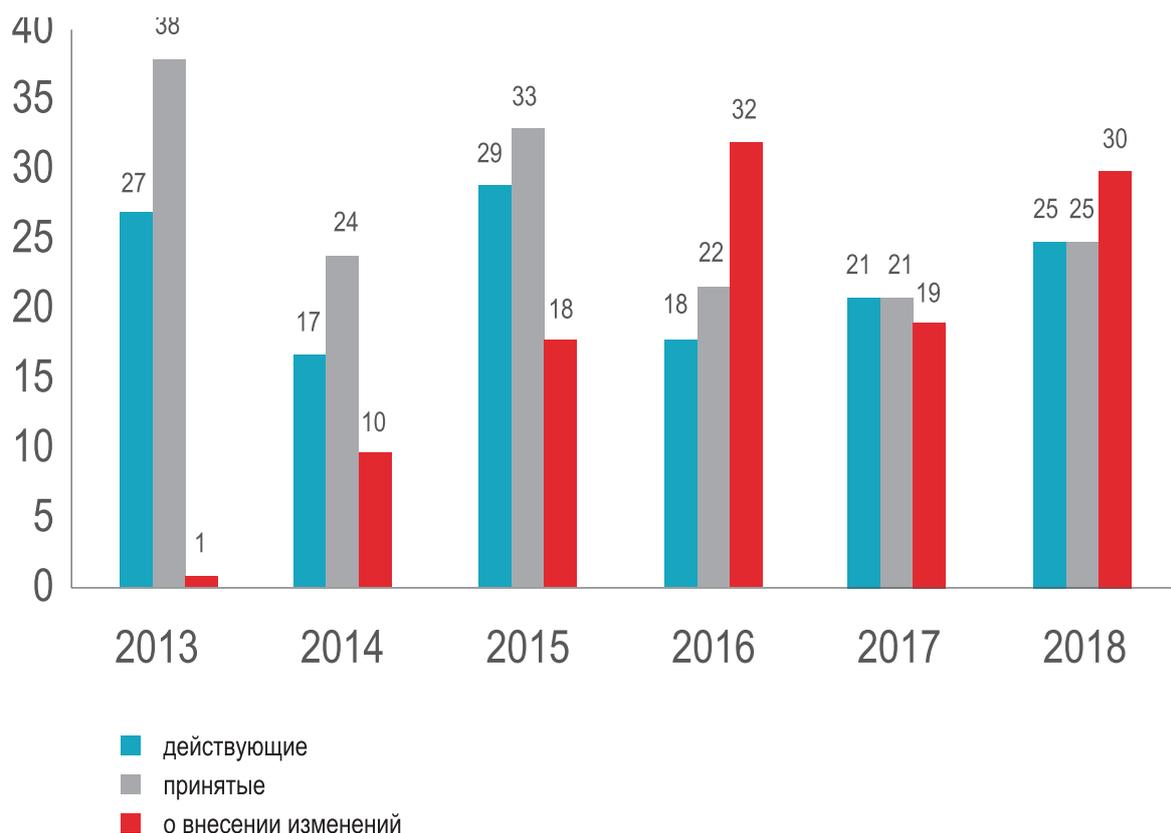
Таким образом, преобладание неконкурентных закупок является системной проблемой сферы закупок, которая негативно отражается на конкуренции и эффективности осуществления государственных и муниципальных закупок.

2) Несовершенство законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок непрерывно развивается. С 2013 года изменения и дополнения в Федеральный закон № 44-ФЗ вносились 58 раз, причем большая часть из этих поправок носила принципиальный характер.

Кроме того, в развитие Федерального закона № 44-ФЗ за эти пять лет было принято более 270 нормативных правовых актов, из которых в настоящее время действуют более 130 актов (рисунок 6).

Рис.6. Сведения о принятых нормативных правовых актах
в развитие Федерального закона № 44-ФЗ за 2013–2018 годы



Изменения Федерального закона № 44-ФЗ в 2018 году были направлены на устранение существующих недостатков и пробелов в законодательстве, а принимаемые НПА на реализацию комплексных поправок, внесенных Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Вместе с тем, несмотря на проделанную Министерством финансов Российской Федерации работу, число вопросов по правоприменительной практике не снижается, а большое количество изменений законодательства усложняет правовое регулирование контрактной системы, делает его недостаточно стабильным и системным. Это приводит к дополнительным издержкам заказчиков и участников закупок.

По предложениям Счетной палаты в 2018 году Минфином России подготовлены изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, согласно которым при внесении изменений в части планирования, введения новых способов определения поставщика, мониторинга, аудита и контроля закупок, такие изменения будут вступать в силу с 1 января финансового года, следующего за годом их принятия⁸.

Нередко принимаемые поправки в законодательство о контрактной системе в сфере закупок после практической их апробации приводят к дополнительным финансовым нагрузкам на участников закупок.

Так, с 1 октября 2018 года изменились правила обеспечения заявок на участие в электронных закупках, согласно которым участники закупок вносят обеспечение заявок не на счета операторов электронных площадок, а на специальные счета в банках (далее – спецсчет), перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Введение нового механизма обеспечения заявок должно было упростить процедуру подачи заявок на электронные закупки и привлечь новых участников. Вместе с тем при практической реализации нового механизма обеспечения заявок участники закупок столкнулись с такими проблемами как неподтверждение банком наличия денежных средств на спецсчете участника закупки, непроведение в связи с техническими проблемами блокировки средств на спецсчете. При этом ответственность банков перед участником закупки за неисполнение требований Федерального закона № 44-ФЗ в части своевременного блокирования денежных средств в целях обеспечения заявок на участие в электронных закупках не установлена.⁹

Не до конца урегулирован вопрос взимания банками комиссии за операции по спецсчету. Банки устанавливают комиссии за открытие и ведение спецсчета, вводят абонентскую плату, а также устанавливают комиссию за блокирование средств. Так, стоимость разовой блокировки варьируется от 50 рублей (ПАО Сбербанк) до 250 рублей («Совкомбанк»).

Также с 2018 года возникают дополнительные финансовые нагрузки у лиц, с которыми заключается контракт по итогам проведения электронной закупки, в связи с возможностью взимания с них платы¹⁰ операторами электронных площадок¹¹.

⁸ За исключением случаев принятия изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ после 1 октября текущего финансового года, при которых такие законы вступают в силу с 1 января года, следующего за очередным финансовым годом.

⁹ Частью 13 статьи 44 Федерального закона № 44-ФЗ и требованиями к договору специального счета и порядку использования имеющегося у участника закупки банковского счета в качестве специального счета, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2018 года № 626, предусмотрено включение в договор специального счета положения об ответственности банка перед участником закупок только за соблюдение сроков прекращения блокирования его денежных средств на специальном счете.

¹⁰ Предельный размер такой платы равен 1% от НМЦК, при этом он не может превышать 5 тысяч рублей (без НДС), а по результатам закупок у СМП и СОНКО предельный размер не может составлять более 1% НМЦК и более чем 2 тысячи рублей.

¹¹ Операторы электронных площадок, включенные в Перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 года № 1447-р.

Принятые изменения привели к дополнительным финансовым нагрузкам на участников закупок и возникновению рисков срыва их участия в закупках, что может привести к снижению уровня конкуренции и эффективности функционирования системы государственных (муниципальных) закупок.

Кроме того в 2018 году заработал специальный информационный ресурс - Единый агрегатор торговли¹² (далее – ЕАТ), с помощью которого ФОИВы и находящиеся в их ведении федеральные казенные учреждения обязаны:

- с 1 ноября 2018 года осуществлять закупки канцелярских товаров в соответствии с пунктами 4 и 5 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ (у единственных поставщиков на сумму до 100 и 400 тысяч рублей);

- с 1 марта 2019 года осуществлять закупки малого объема (до 100 и 400 тысяч рублей), лекарственных препаратов, которые предназначены для назначения пациенту при наличии медицинских показаний по решению врачебной комиссии в соответствии с пунктом 28 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ (у единственных поставщиков на сумму до 200 тысяч рублей).

Необходимо отметить, что регламентом работы ЕАТ предусмотрен комиссионный сбор, который составляет 1 % от суммы контракта, но не более 5 тысяч рублей, при закупках у СМП и СОНКО 1 %, но не более 2 тысячи рублей. Кроме того, обязательным условием участия в закупке является внесение денежных средств на депозит – расчетный счет оператора ЕАТ¹³.

Такая финансовая модель работы ЕАТ влечет дополнительные финансовые издержки участников закупок, в том числе субъектов малого бизнеса.

Среди неурегулированных вопросов в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок можно отметить вопрос обоснования начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК).

Обоснование НМЦК, особенно в условиях низкого уровня конкуренции, является одним из ключевых факторов, влияющих на эффективность осуществления государственных закупок. При этом в Федеральном законе № 44-ФЗ отсутствует единый порядок применения методов обоснования НМЦК. В настоящее время действует рекомендательный¹⁴ порядок по применению методов определения НМЦК, который в полной мере не раскрывает как порядок применения некоторых методов определения НМЦК (например, затратного метода), так и установление достоверных источников референтных цен (для метода сопоставимых рыночных цен), что влечет риски завышения НМЦК.

По результатам проверок Счетной палатой выявляется значительное количество нарушений и недостатков при определении НМЦК¹⁵. В связи с этим неоднократно отмечалось, что

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 года № 824-р.

¹³ Письмо Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» от 1 февраля 2019 года № 164 (вх. от 5 февраля 2019 года № А-1039).

¹⁴ 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)».

¹⁵ По итогам 2018 года Счетной палатой было установлено нарушений при обосновании НМЦК на общую сумму 219,7 млрд рублей или 74,6 % общей суммы выявленных нарушений в сфере закупок.

необходимо принять нормативный акт, регулирующий ценообразование при осуществлении закупок.

С учетом того, что нарушения при определении НМЦК сопряжены с рисками, в том числе коррупционными, полагаем необходимым скорейшее принятие НПА, регулирующего ценообразование при осуществлении закупок.

1 февраля 2019 года Минэкономразвития России направило в адрес Правительства Российской Федерации обращение № 2437-АТ/Д28и о необходимости отмены приказа № 567 и издания Минфином России как уполномоченным органом соответствующего приказа нормативного правового характера¹⁶.

В настоящее время Правительством Российской Федерации не в полной мере реализовано право по определению уполномоченных ФОИВ по установлению порядка определения НМЦК в определенной сфере экономической деятельности¹⁷.

С момента принятия Федерального закона № 44-ФЗ Правительством Российской Федерации определены только четыре таких органа – ФАС России, Минздрав России, Минтранс России, Минстрой России. Из них только Минздравом и Минтрансом установлены особенности формирования НМЦК соответственно при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения и в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

При этом по данным анализа экспертов Общероссийского народного фронта «За честные закупки» применение методики расчета НМЦК, утвержденной приказом Минздрава России № 871н¹⁸, приводит к росту количества повторных процедур закупок лекарственных препаратов, поскольку каждая четвертая процедура проходит без участников закупок из-за ошибок, допущенных в методике расчета НМЦК¹⁹.

Таким образом, чтобы не допустить необоснованное завышение цен госконтрактов, Правительству Российской Федерации целесообразно определить ФОИВ, уполномоченные устанавливать порядок определения НМЦК в сферах экономической деятельности, для которых вследствие отраслевой специфики требуется установление отдельного порядка.

Еще одним неурегулированным вопросом является отсутствие вплоть до декабря 2018 года в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок порядка подготовки актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации об

¹⁶ Письмо Минэкономразвития России от 25 февраля 2019 года № 5130-АТ/Д21и (вх. от 26 февраля 2019 года № А-1872).

¹⁷ В соответствии с частью 22 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ Правительство Российской Федерации вправе определить сферы деятельности, в которых при осуществлении закупок устанавливается порядок определения НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральные органы исполнительной власти, Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос», уполномоченные устанавливать такой порядок с учетом положений Федерального закона № 44-ФЗ.

¹⁸ Приказ Минздрава России от 26 октября 2017 года № 871н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения».

¹⁹ Письмо Депутата Государственной Думы А.А.Гетты от 13 февраля 2019 года № ГАА-4/94 (вх. от 15 февраля 2019 года № А-1575), в котором приводятся данные анализа экспертов Общероссийского народного фронта «За честные закупки».

определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Эти поправки в Федеральный закон № 44-ФЗ были приняты только в декабре 2018 года²⁰.

По результатам проверок Счетной палаты установлено, что единственными поставщиками, определенными указанными актами, осуществлялась передача значительного объема работ субподрядным организациям. Фактически единственный поставщик выступал посредником между заказчиком и непосредственными исполнителями, что в результате не способствовало эффективному расходованию бюджетных средств. Кроме того, были выявлены системные недостатки при подготовке актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков в части обоснования выбора единственного поставщика и формирования НМЦК.

Анализ проектов актов, подготовленных ФАС России в целях регламентации порядка определения единственных поставщиков, показал, что предложения Счетной палаты в части их доработки в настоящее время не учтены²¹.

Отсутствие указанных требований не позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств при осуществлении закупок у единственного поставщика, определенного актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок содержит отдельные нормы, противоречащие иным федеральным законам.

Так, Федеральный закон № 44-ФЗ не содержит запретов на осуществление закупок одноименных товаров (работ, услуг) или товаров (работ, услуг), образующих единую сделку, у единственного поставщика в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

При этом, заключение договоров на идентичные предметы закупки в течение незначительного периода времени с одним и тем же лицом может квалифицироваться антимонопольным органом как нарушение статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в достижении антиконкурентного соглашения, что свидетельствует об умышленном разделении предмета поставки, выполнения работ, оказания услуг со стороны заказчиков на несколько отдельных договоров в целях обхода необходимости проведения конкурентных процедур закупок товаров, работ, услуг²².

Таким образом, искусственное дробление закупок создает преимущественные условия для единственного поставщика и не способствует повышению эффективности использования бюджетных средств.

²⁰ Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 518-ФЗ «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступающий в силу с 28 марта 2019 года.

²¹ По результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка закупок товаров, работ, услуг, осуществленных у единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), определенных постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года» отмечалось, что указанные проекты актов нуждаются в доработке в части установления требования о предоставлении обоснования целесообразности привлечения субподрядчиков, требования о согласовании определения единственного поставщика с Федеральным казначейством и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в части их отраслевой компетенции.

²² Письмо ФАС России от 7 февраля 2019 года № МЕ/8739/19 (вх. от 11 февраля 2019 года № А-1284).

В целом, постоянное изменение законодательства о контрактной системе приводит к трудностям в его правоприменении, создает дополнительную нагрузку на всех участников контрактной системы, не ведет к росту открытости и прозрачности системы государственных закупок.

3) Недостатки информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок.

Информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок осуществляется посредством функционирования единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС).

ЕИС обеспечивает сопровождение всего цикла закупки от формирования планов закупок до размещения сведений об исполнении в реестре контрактов, взаимодействуя более чем с 200 внешними интегрированными системами, в том числе с 8 электронными торговыми площадками, площадкой АСТ ГОЗ, государственной интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС «Электронный бюджет»), автоматизированной системой Федерального казначейства (АСФК).

Ежедневно в ЕИС обрабатывается более 220 млн запросов. Общий объем данных ЕИС составляет более 340 терабайт и продолжает расти.

Вместе с тем анализ функционирования ЕИС выявил ряд существенных недостатков.

- Значительное время нефункциональности ЕИС. Общий срок неработоспособности отдельных функций за весь период работы ЕИС составил 4606 часов (21 % от общего периода работы ЕИС)²³.

По результатам проведенного анализа были зафиксированы значительные сроки недоступности ЕИС в связи с проведением регламентных работ и занижением запланированных сроков выполнения работ. Срок проведения регламентных работ, согласно размещенным новостным сообщениям, составил в 2016 году 1382 часов или 15,7 % от общего периода работы ЕИС, в 2017 году – 1408 часов (16,1 %), в первом полугодии 2018 года – 783 часа (18,0 %), то есть в указанное время отдельные функции ЕИС были недоступны.

По информации, представленной Аналитическим центром «Интерфакс-ProЗакупки»²⁴, в январе 2019 года крупнейшие заказчики отмечали следующие проблемы:

- невозможность для участников закупок зарегистрироваться в ЕИС из-за большого количества технических ошибок и недоработок;
- длительная синхронизация при публикации извещений о проводимых закупках, уведомлениях о внесении изменений. Особенно долго возвращается отклик на ЭТП после подписания документов ЭЦП на стороне ЕИС;
- отсутствие возможности опубликовать закупочную документацию большим объемом: в ЕИС установлено ограничение на 20 файлов объемом не более 50Мб каждый (есть закупки, где требуется размещать проектную документацию, значительно превышающую такие ограничения по объему).

²³ Данные приведены по результатам проведения контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности расходования бюджетных средств на создание, развитие, ведение и обслуживание единой информационной системы в сфере закупок и подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» за 2015–2017 годы и первое полугодие 2018 года, а также оценка эффективности их функционирования», отчет утвержден Коллегией Счетной палаты 26 декабря 2018 года (протокол № 74К (1295).

²⁴ Письмо Аналитического центра «Интерфакс-ProЗакупки» от 1 февраля 2019 года № ИС-16 ПГ.

Недоступность ЕИС для ее пользователей негативным образом сказывается на соблюдении сроков проведения процедур, установленных законодательством, и ведет к рискам привлечения заказчиков к административной ответственности, а также не соответствует принципу свободного доступа к информации о контрактной системе в сфере закупок.

- Размещение информации не в структурированной форме. В 2017–2018 годах существенно расширены возможности ЕИС, в том числе в связи с проведением электронных процедур. Анализ изменений функционала ЕИС показал, что ее возможности не в полной мере отвечают заявленным требованиям по электронизации закупок. В частности, в настоящее время не обеспечено формирование и размещение в структурированной форме основных документов на каждом этапе цикла закупки (документация о закупке, обоснование НМЦК, проект государственного контракта, соглашение о расторжении/изменении контракта, первичные документы об исполнении государственного контракта и т.д.).

Размещение в ЕИС информации не в структурированной форме затрудняет ее использование при обосновании НМЦК, систематизацию в автоматическом режиме и проведение автоматизированного мониторинга, анализа и контроля, позволяющего выявлять и предупреждать нарушения в сфере закупок.

- Размещение недостоверной/противоречивой информации в ЕИС. В ходе выборочного анализа закупок у единственных поставщиков, определенных актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, выявлены случаи несоответствия основания заключения контракта с единственным поставщиком, указанного в карточке контракта ЕИС, с графическими копиями контрактов²⁵.

Указанные факты внесения отдельными заказчиками несоответствующих друг другу сведений об основаниях для заключения контрактов с единственными поставщиками приводят к искажению реальных стоимостных и количественных показателей контрактов, заключенных с единственными поставщиками на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Анализ применения заказчиками типовых контрактов (типовых условий контрактов) показал, что в ряде случаев установление связи извещений с типовыми контрактами осуществляется заказчиками ненадлежащим образом. Например, извещения об осуществлении закупок на поставку картриджей для принтера, уборку служебных помещений, поставку канцтоваров²⁶ связаны с типовым контрактом на выполнение работ по обращению с радиоактивными отходами. Извещения на поставку медицинских перчаток, оборудования для модернизации операционной²⁷ связаны с типовым контрактом на оказание услуг в сфере космической деятельности (оказание услуг по запуску космических аппаратов).

Кроме того, в некоторых случаях связь с типовыми контрактами заказчиками вовсе не устанавливалась, что также приводит к формированию недостоверных сведений о приме-

²⁵ В графе «Основание заключения контракта с единственным поставщиком» указан пункт 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44, в графических копиях контрактов – пункт 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, пункт 8 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, пункт 12 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ и пункт 25 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

²⁶ Реестровые номера извещений: 0130100004718000016, 0888100000118000113, 0305100006318000048.

²⁷ Реестровые номера извещений: 0367100000818000209, 0373100008118000016.

нении типовых контрактов. Например, в ЕИС в 2018 году по кодам ОКПД2 45.2 и 21.20.1 (услуги по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств и препараты лекарственные) размещено более 24,1 тысячи извещений на сумму 32,2 млрд рублей и более 313,6 тысячи извещений на сумму 313,5 млрд рублей соответственно. При этом за 2018 год общее количество закупок, имеющих ссылки на типовые контракты, составило 22,1 тысячи единиц на общую сумму 17,2 млрд рублей²⁸.

Кроме того, анализ сведений о закупках за 2018 год, выгруженных из «Подсистемы мониторинга ЕИС», показал, что по признаку «централизованная закупка» представлена информация о закупках заказчиков муниципального уровня и уровня субъектов Российской Федерации. Информация о централизованных закупках заказчиков федерального уровня за 2018 год в «Подсистеме мониторинга ЕИС» отсутствует, что не позволяет осуществлять автоматизированный контроль (аудит) указанных контрактов, в том числе оценку их эффективности. При этом перечнем поручений Президента Российской Федерации от 17 декабря 2018 года № Пр-2417²⁹ Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить расширение практики осуществления закупок одноименных товаров, работ, услуг для нужд федеральных органов исполнительной власти посредством их централизации через уполномоченного заказчика.

Таким образом, отсутствие в ЕИС алгоритмов, позволяющих в автоматическом режиме выявлять и пресекать отражение недостоверной информации, приводит к нерепрезентативности информации и риску значительного искажения статистических показателей работы ЕИС, а также не позволяет проводить анализ на основе указанных данных. Кроме того, законодательством о контрактной системе в сфере закупок не предусмотрено осуществление органами контроля в полном объеме контроля за размещением достоверной информации в ЕИС (за исключением размещения сведений в реестре контрактов³⁰).

Помимо указанных недостатков в ЕИС не реализованы следующие функциональные возможности, позволяющие обеспечить автоматизированное формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам контрактной системы:

- расчет НМЦК (калькулятор НМЦК) по результатам автоматизированного анализа информации о контрактах (договорах), исполненных в предыдущие периоды, а также возможность выявления превышения НМЦК значений, полученных по результатам анализа;
- формирование документов на каждом этапе проведения закупки в автоматизированном режиме;

²⁸ В соответствии с информацией, выгруженной из «Подсистемы мониторинга ЕИС».

²⁹ Абзац 6 пункта 1 части 1 Перечня поручений по усилению эффективности контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президентом Российской Федерации 17 декабря 2018 года № Пр-2417.

³⁰ В соответствии с пунктом 14 Правил ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1084, Федеральное казначейство в течение 3 рабочих дней со дня получения от заказчика информации и документов проверяет, в том числе, информацию и документы о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также реквизиты документа (документов), подтверждающего основание заключения контракта.

- фиксация последовательности действий заказчика (автоматическое блокирование действий заказчика в случае выявления системой нарушений);
- автоматизированный поэтапный процесс заключения и исполнения государственного контракта (блокирование возможности перехода к новому этапу и регистрации в ЕИС юридически значимого действия или размещения информации, если не завершен предыдущий этап);
- выявление изменений существенных условий государственного контракта в процессе его исполнения, внесенных в такие контракты путем заключения дополнительных соглашений.

Также отсутствует взаимодействие ЕИС с ФГИС «Ценообразование в строительстве» при осуществлении закупок отдельных видов продукции строительной отрасли, сборных изделий и т.д. в части обоснования НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком.

Таким образом, несмотря на совершенствование ЕИС, сохраняются проблемы в ее работоспособности, не в полной мере реализованы ее функции, в том числе по переходу к осуществлению новых электронных процедур; требуется значительная доработка ЕИС для ее использования как основы цифровизации закупок.

Цифровизация является перспективным направлением развития системы государственных закупок. Ее цель – снижение влияния «человеческого фактора», что позволит сократить коррупционные риски, минимизировать издержки как заказчика, так и поставщика, повысить конкуренцию и эффективность закупок.

В рамках цифровизации закупок предполагается осуществить автоматизацию бизнес-процессов при проведении закупок, в том числе внедрить смарт-контракты. Смарт-контракт может быть определен как соглашение между юридическими лицами о поставке товара (выполнение работ, оказании услуг), в котором часть или все условия описаны в виде программного кода, исполняемого автоматически и получающего необходимые данные в специализированной программной среде.

В настоящее время переход на смарт-контракты затруднен, что связано как с несовершенством правовой базы государственных закупок, так и недостатками информационного обеспечения.

4) Неполноценное функционирование Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Создание Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – КТРУ) планировалось осуществить еще в 2017 году, однако до настоящего времени он в полной мере так и не функционирует.

Изначально КТРУ планировалось использовать в качестве источника о референтных ценах на товары (работы, услуги), которые заказчики могли применять для обоснования НМЦК. При этом в ходе подготовки порядка формирования КТРУ основная цель его применения была трансформирована и определена как унификация и единообразное указание наименований товаров, работ, услуг и описание объектов закупок.

КТРУ начал формироваться только с 2017 года и к концу 2018 года включал в себя 47 тысяч позиций отдельных групп товаров³¹.

При этом систематизация и описание товаров, работ, услуг в КТРУ должна в перспективе обеспечить возможность автоматизированного контроля и анализа информации об осуществляемых закупках, включая оценку, а также минимизировать риски описания объекта закупки с целью необоснованного ограничения допуска к закупке и, соответственно, коррупционные риски.

Низкие темпы наполняемости КТРУ не позволяют использовать его как инструмент описания объекта закупки и приводят к невозможности осуществления контроля и анализа в автоматическом режиме, в том числе проведения оценки и сопоставления закупочной деятельности заказчиков и расчета референтных цен на сопоставимые товары, работы, услуги.

5) Издержки заказчиков и поставщиков при осуществлении закупок.

В процессе осуществления закупок у заказчика возникают затраты, связанные с оплатой труда работников, непосредственно или косвенно занятых в процессе осуществления закупок (работники контрактной службы (контрактный управляющий), члены комиссии по осуществлению закупок).

В случае образования контрактной службы без образования отдельного структурного подразделения, в ее состав, как правило, входят сотрудники нескольких структурных подразделений, которые совмещают работу в сфере закупок с основной деятельностью, в результате чего издержки заказчика значительно увеличиваются.

Кроме того, нередко заказчики вынуждены формировать несколько комиссий по осуществлению закупок, что также влечет дополнительные издержки.

Отдельной статьей расходов заказчика являются издержки на обучение сотрудников. Причем, учитывая динамичность изменения регулирования в сфере закупок, потребность в дополнительном образовании сотрудников, занятых в сфере закупок, становится постоянной.

Издержки на материально-техническое обеспечение связаны с затратами на содержание помещений, оборудования, программного обеспечения, закупку канцелярских товаров и бумажных принадлежностей и др.

Консалтинговые издержки связаны с привлечением специализированных организаций, экспертов, организаций по юридическому сопровождению процесса осуществления закупок.

К непредвиденным затратам можно отнести судебные издержки, связанные с разрешением спорных ситуаций, которые могут возникнуть в ходе исполнения контрактов.

К издержкам участников закупок помимо вышеперечисленных, относятся затраты на обеспечение заявок и исполнение контрактов, штрафы, командировочные расходы, нотариальные услуги, оплата услуг электронных площадок, банков за ведение спецсчетов и другие.

³¹ В соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации планом мероприятий («Дорожная карта») по формированию Каталога товаров, работ, услуг (от 23 марта 2018 года № 2309п-П13) в 2018 году Минфином России обеспечено внесение в Каталог товаров, работ, услуг информации о медицинских изделиях, нефтепродуктах, электрическом оборудовании, финансовых услугах, продуктах питания, телекоммуникационных услугах, канцелярских товарах, бумаге.

Таким образом, наличие издержек при осуществлении закупок со стороны заказчиков порождает дополнительные расходы бюджетной системы Российской Федерации на государственные и муниципальные закупки, а со стороны участников закупок – делает контрактную систему в сфере закупок непривлекательной, что снижает конкуренцию и эффективность закупок.

1.3. Осуществление аудита в сфере закупок.

По результатам контрольных мероприятий³² выявлено 2 261 нарушение³³ законодательства в сфере закупок на общую сумму 293,7 млрд рублей, что превышает аналогичные показатели за 2017 год³⁴ на 3,8 % и в 2,8 раза соответственно.

К наиболее типичным нарушениям, выявленным Счетной палатой в 2018 году, можно отнести:

- нарушения при обосновании и определении НМЦК (74,6 % от общей суммы выявленных нарушений);
- нарушения условий исполнения контрактов (13,1 %);
- неправомерное внесение изменений в контракт (4,2 %);
- неприменение мер ответственности по контракту (2,3 %);
- нарушения при приемке и оплате товаров, работ, услуг, несоответствующих условиям контрактов (1,3 %);
- нарушения при выборе способа определения поставщика (1,1 %).

По итогам проведенного аудита в сфере закупок в 2018 году Счетной палатой направлено 201 представление объектам аудита, 28 обращений направлено в правоохранительные органы.

Счетной палатой направлено 190 обращений в ФАС России, по результатам рассмотрения которых было выявлено 107 нарушений, в том числе 86 (80,4 %) административных правонарушений. Всего ФАС России было начислено административных штрафов на общую сумму 1611,189 тысяч рублей.

В Федеральное казначейство Счетной палатой направлено 12 обращений, по результатам рассмотрения которых Казначейством было выявлено 49 нарушений, в том числе 33 (67,3 %) административных правонарушений.

По информации, поступившей от 85 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (далее – КСО), в 2018 году ими проведено 1224 контрольных мероприятия, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок.

В процессе мероприятий КСО проверено почти 3500 заказчиков, в том числе 1600 заказчиков регионального уровня, 1846 – муниципального уровня.

КСО выявлено около 30 тысяч нарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд на общую сумму около 29 млрд рублей (в 2017 году выявлено более 34 тысяч нарушений на общую сумму порядка 35 млрд рублей). Наибольшее количество нарушений выявлено Контрольно-счетной палатой Краснодарского края (5979 нарушений),

³² Счетной палатой Российской Федерации в 2018 году было проведено 174 контрольных мероприятия, в рамках которых в том числе проверялась закупочная деятельность 5534 объектов аудита (контроля).

³³ Включая открытые сведения, информацию ограниченного доступа и сведения, составляющие государственную тайну.

³⁴ В 2017 году выявлено 2178 нарушений законодательства в сфере закупок на общую сумму 104,6 млрд рублей.

Контрольно-счетной палатой Челябинской области (1970 нарушений), Контрольно-счетной палатой Калужской области (1299 нарушений), нарушений по суммовому показателю – Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга (6085,89 млн рублей), Контрольно-счетной палатой Ростовской области (5012,7 млн рублей), Счетной палатой Красноярского края (2467,2 млн рублей).

Касаясь вопроса совершенствования контрактной системы, ряд КСО считают целесообразным упростить процедуры планирования закупок и размещения отчетности по исполненным контрактам (договорам), принять нормативный правовой акт, регулирующий порядок определения НМЦК, предусмотреть увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за совершенные правонарушения в сфере закупок.

Счетная палата в рамках деятельности по аудиту в сфере закупок рассмотрела в 2018 году около 400 обращений организаций и граждан о нарушениях и недостатках в этой сфере. Предметом поступающих жалоб в основном являлись процедурные нарушения, контроль в отношении которых осуществляют органы контроля в сфере закупок³⁵.

Счетная палата в рамках деятельности по проведению аудита в сфере закупок на основе систематизации выявленных нарушений и мониторинга развития контрактной системы формирует предложения по совершенствованию законодательства в сфере закупок и направляет их в Правительство Российской Федерации.

Также необходимо отметить, что предложения Счетной палаты (в части планирования и нормирования закупок, формирования Каталога товаров, работ, услуг, подготовки актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков, ограничения случаев авансирования государственных контрактов, расширения практики применения механизмов банковского и казначейского сопровождения, оптимизации полномочий контрольных органов в сфере закупок, развития функциональных возможностей ЕИС, внедрения методик оценки качества организации закупок) нашли отражение в Основных направлениях по совершенствованию системы закупок Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах³⁶.

1.4. Осуществление контроля в сфере закупок.

ФАС России

В соответствии со статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ ФАС России осуществляет контроль в сфере закупок в части соблюдения процедур закупок и заключения контрактов; в сфере государственного оборонного заказа и на поставку товаров, выполнение работ, оказания услуг, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну.

³⁵ ФАС России и Федеральное казначейство.

³⁶ Концепция разработана Минфином России и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 года № 117-р.

По итогам 2018 года ФАС России выявлено 38932 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок (за 2017 год – 52035 нарушений).

Таблица 2

Результаты осуществления ФАС России контроля в сфере закупок

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Прирост (отношение 2018 г.к 2017 г.)
Общее количество выявленных нарушений, ед.	48745	52035	38932	- 25,2 %
Доля внеплановых проверок, %	97,2	97,0	97,5	+ 0,5 п.п.
Общее количество рассмотренных жалоб, ед.	84373	89753	84013	- 6,4 %
Доля обоснованных жалоб, %	45	47,0	43,7	- 3,3 п.п.
Общее количество выданных предписаний, ед.	26213	28192	24631	- 12,6 %
Количество исков в суд о признании закупки недействительной, ед.	49	35	39	+ 11,4 %
Количество возбужденных административных дел, ед.	22788	24762	31634	+ 27,7 %
Объем наложенных административных штрафов, тыс. руб.	249745,0	303565,8	403625,2	+ 32,9 %
Объем взысканных административных штрафов, тыс. руб.	208235,0	216860,1	264913,4	+ 22,2 %

За рассматриваемый период увеличилось количество возбужденных административных дел, объем наложенных и взысканных административных штрафов.

Контрольная деятельность ФАС России в большей степени реализуется через проверки, проводимые на основе поступающих жалоб, и носит внеплановый характер.

К наиболее типичным нарушениям, выявляемым ФАС России, относятся нарушения:

- по установлению требований в документации о закупках, не предусмотренных законодательством о контрактной системе;
- порядка отбора участников закупок (неправомерное отклонение участников закупок);
- порядка размещения информации ЕИС;
- порядка ведения реестра контрактов в ЕИС;
- сроков и порядка оплаты товаров (работ, услуг);
- при выборе способа определения поставщика.

Федеральное казначейство

В соответствии с частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ Федеральное казначейство осуществляет контроль в части:

- обоснования закупок и начальной (максимальной) цены контракта;
- нормирования закупок;
- применения мер ответственности в рамках исполнения контракта;
- соответствия товаров (работ, услуг) условиям контракта;
- соответствия результатов исполнения контрактов целям осуществления закупок;
- своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги.

За 2018 год Федеральным казначейством проведено 1411 проверок, по результатам которых выявлено более 7 тысяч нарушений на общую сумму 152,9 млрд рублей.

Таблица 3

Результаты осуществления Федеральным казначейством контроля в сфере закупок

Наименование показателя	2017 г.	2018 г.	Изменения
Общее количество проверок (плановых и внеплановых), ед.	1268	1411	+ 11,3 %
Общее количество выявленных нарушений, ед.	4239	7026	+ 65,7 %
Общая сумма выявленных нарушений, млн руб.	33 790,98	152 929,9	+ 4,5 раз
Доля внеплановых проверок, %	15	35	на 20 п.п.
Общее количество выданных предписаний, ед.	133	147	+ 10,5 %

Контрольная деятельность Федерального казначейства главным образом носит плановый характер, однако по итогам 2018 года увеличилась доля внеплановых проверок Федерального казначейства, а также количество и объем выявленных нарушений.

За прошедшие пять лет увеличилось количество выявляемых контрольными органами нарушений. С одной стороны это может свидетельствовать о повышении эффективности проводимых проверок, с другой стороны - со сложностью правоприменения законодательства о контрактной системе.

Цель 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

2.1. Основные показатели системы корпоративных закупок.

По итогам 2018 года количество заказчиков, участвующих в закупках в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, составило около 27,5 тысяч заказчиков (в 2017 году – 25,5 тысяч заказчиков).

Совокупный объем (по сумме) размещенных извещений в ЕИС в рамках Федерального закона № 223-ФЗ составил 16,5 трлн рублей, снизившись на 36,8 % по сравнению с показателями 2017 года (26,1 трлн рублей).

Причины значительного снижения объема объявленных закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ рассматривались в первом разделе настоящего отчета: вследствие принятия в конце 2017 года поправок в Федеральный закон № 223-ФЗ³⁷, в ЕИС не была размещена информация о значительном объеме закупок (порядка 7,5 трлн рублей). То есть фактически объем закупок по Федеральному закону № 223-ФЗ в стоимостном выражении составил около 24,0 трлн рублей.

По итогам 2018 года около 94,4 % общего объема объявленных закупок приходится на закупки, осуществленные прочими способами (58,3 %), и закупки у единственного поставщика (36,1 %). При этом доля открытых конкурсов, аукционов в электронной форме, запросов котировок, запросов предложений составляет 5,6 % общего объема объявленных закупок.

В результате имеется незначительный уровень конкуренции и низкие показатели эффективности осуществления корпоративных закупок:

– среднее количество заявок на 1 лот в 2018 году составило 1,56 заявки (в 2017 году – 1,75 заявки);

– относительная экономия составила 4,4 % (в 2017 году – 1,32 %).

Таким образом, принятые в декабре 2017 года поправки в Федеральный закон № 223-ФЗ на практике привели к еще большему ограничению доступа к корпоративным закупкам, что негативным образом отразилось на конкуренции при сохранении низкого уровня эффективности осуществления закупок. Кроме того, учитывая, что в 2018 году на закупки в рамках Федерального закона № 223-ФЗ приходится около 68 % общего объема государственных и корпоративных закупок, ограничение доступа к корпоративным закупкам является сдерживающим фактором для роста национальной экономики.

³⁷ Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2.2. Правовое обеспечение корпоративных закупок.

Всего с момента вступления в силу Федерального закона № 223-ФЗ в него было внесено 25 изменений, в его развитие принято более 40 нормативных правовых актов.

2.3. Недостатки системы корпоративных закупок.

1) Одним из нововведений Федерального закона № 505-ФЗ является необходимость установления в положении о закупке исчерпывающего перечня случаев проведения закупки у единственного поставщика, а также порядок подготовки и осуществления такой закупки³⁸.

В ходе мониторинга проведен сравнительный анализ положений о закупках, действовавших в 2017 году и применяемых в настоящее время 14 крупнейшими заказчиками³⁹.

По результатам анализа установлено, что десятью заказчиками количество возможных оснований осуществления закупки у единственного поставщика увеличивалось⁴⁰, тогда как лишь у трех уменьшалось⁴¹, у АО «Гознак» не изменилось. При этом у некоторых заказчиков количество оснований осуществления закупки у единственного поставщика увеличивалось в несколько раз⁴².

Также необходимо отметить, что в положениях ряда заказчиков перечень закупок, осуществляемых у единственного поставщика, фактически не является исчерпывающим.

Так, положениями о закупке предусматривается возможность осуществления закупки у единственного поставщика в случаях исключительной производственной и/или срочной необходимости (потребности) (ПАО «Аэрофлот», ФГУП «Росморпорт», АО «ОЗК», АО «МЗСС», ПАО «Русгидро», АО «ОАК», АО «Гознак»), принятия соответствующего решения руководителем организации (ПАО «Газпром», ПАО «РЖД», ПАО «Роснефть», ФГУП «Почта России»).

Таким образом, на примере закупочной деятельности группы заказчиков, выбранных по критерию наибольшего стоимостного объема закупок, установлена тенденция по увеличению количества возможных случаев осуществления закупки у единственного поставщика, что может свидетельствовать о желании заказчиков осуществлять закупки «удобным» способом даже при наличии значимых рисков неэффективного расходования денежных средств.

Кроме того, несмотря на внесенные поправки в Федеральный закон № 223-ФЗ в части установления исчерпывающего перечня случаев осуществления закупок у единственного поставщика, корпоративные заказчики по-прежнему устанавливают не-

³⁸ Указанная норма вступила в силу с 1 июля 2018 года.

³⁹ ПАО «Аэрофлот», ГК «Ростех», ФГУП «Росморпорт», ПАО «Роснефть», ПАО «Русгидро», ПАО «ОАК», АО «Гознак», ФГУП «Почта России», Государственная компания «Автодор», ПАО «Ростелеком», АО «ОЗК», АО «МЗСС», ПАО «Газпром», ПАО «РЖД».

⁴⁰ ПАО «Аэрофлот», ГК «Ростех», ФГУП «Росморпорт», АО «ОЗК», АО «МЗСС», ПАО «Роснефть», ПАО «ОАК», ФГУП «Почта России», Государственная компания «Автодор», ПАО «Ростелеком».

⁴¹ ПАО «Газпром», ПАО «РЖД», ПАО «Русгидро».

⁴² Например, у ПАО «Роснефть» количество случаев осуществления закупки у единственного поставщика увеличилось с 13 до 48, у ПАО «Аэрофлот» – на 20 единиц (с 20 до 40 случаев), у АО «МЗСС» и ФГУП «Почта России» – увеличение на 10 единиц (с 25 до 35 случаев и с 30 до 40 случаев соответственно).

ограниченное количество случаев осуществления закупок у единственного поставщика, что позволяет им избегать проведения конкурентных процедур закупок и генерирует определенные коррупционные риски.

2) Проведенный анализ показал, что в Федеральном законе № 223-ФЗ отсутствуют нормы, направленные на повышение эффективности осуществления закупок, в частности, необходимость обоснования начальных (максимальных) цен договоров и запрет на конфликт интересов при осуществлении закупочной деятельности.

Это генерирует как коррупционные риски, так и риски неэффективного расходования бюджетных средств.

Не все заказчики устанавливают в положениях о закупке порядок ценообразования и нормы по предотвращению конфликта интересов при осуществлении закупок, поскольку закон их к этому не обязывает.

Например, проведенный анализ положений о закупке 14 организаций⁴³ показал, что в 3 из 14 положений о закупке отсутствовали требования к определению (обоснованию) начальной (максимальной) цены договора (ПАО «Русгидро», АО «Гознак» и ПАО «Ростелеком») и нормы по предотвращению конфликта интересов (АО «Гознак», ФГУП «Почта России», ПАО «Газпром»).

Таким образом, необходимо на законодательном уровне закрепить обязательное включение в положения о закупке отдельных норм, регламентирующих вопросы формирования и обоснования начальных (максимальных) цен договоров, а также норм, устанавливающих запрет на конфликт интересов при осуществлении закупочной деятельности.

Отметим, что Счетная палата неоднократно указывала на необходимость установления таких норм, однако до настоящего времени данные вопросы остаются нерешенными⁴⁴.

3) Мониторинг показал, что имеются случаи, когда корпоративные заказчики не соблюдают установленные сроки оплаты или не оплачивают поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги, что вынуждает поставщиков (подрядчиков, исполнителей) обращаться в суд и влечет риски дополнительных расходов заказчиков, связанных с оплатой судебных издержек, штрафов (пеней).

При этом административной ответственности заказчиков за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) не установлено.

Также Федеральный закон № 223-ФЗ не регламентирует предельные сроки оплаты по договорам. Необходимо отметить, что корпоративные заказчики нередко устанавливают значительные сроки оплаты товаров, работ, услуг (например, от 60 до 90 дней), что негативным образом сказывается на финансово-экономической деятельности участников закупок.

Отсутствие административной ответственности заказчиков за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг), а также отсутствие в Федеральном законе № 223-ФЗ предельного срока оплаты поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги влечет риски дополнительной финансовой нагрузки как на заказчиков, так и на поставщиков.

⁴³ ПАО «Аэрофлот», ГК «Ростех», ФГУП «Росморпорт», ПАО «Роснефть», ПАО «Русгидро», ПАО «ОАК», АО «Гознак», ФГУП «Почта России», Государственная компания «Автодор», ПАО «Ростелеком», АО «ОЗК», АО «МЗСС», ПАО «Газпром», ПАО «РЖД».

⁴⁴ Письма Счетной палаты в Правительство Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 01-1180/14-04, от 19 апреля 2018 года № 01-1163/14-04.

2.4. Меры по предотвращению коррупционных проявлений в сфере закупок.

Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы (далее – Национальный план), в котором определены основные направления совершенствования мер по противодействию коррупции в сфере закупок, в том числе учитывающие предложения Счетной палаты:

- по проведению обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, в случае если начальная цена контракта составляет соответственно 50 млн рублей и 5 млн рублей;

- по установлению запрета на осуществление закупок у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), учредители (участники) и (или) контролирующие лица которых зарегистрированы в оффшорных зонах;

- по наделению Генеральной прокуратуры Российской Федерации полномочиями по ведению реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности в соответствии со статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также по определению сведений, подлежащих включению в названный реестр, и порядка их размещения в единой информационной системе в сфере закупок;

- по установлению обязанности заказчиков обосновывать начальные (максимальные) цены договоров при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ.

Вместе с тем необходимо отметить, что вышеуказанные вопросы носят актуальный характер и требуют скорейшего отражения в законодательстве о контрактной системе и законодательстве о закупках отдельными видами юридических лиц.

При этом в Национальном плане не нашел отражения вопрос о необходимости установления ответственности за несоблюдение порядка оплаты по договорам, заключенным в рамках Федерального закона № 223-ФЗ.

2.5. Результаты проверок Счетной палаты.

По результатам проверок, в рамках которых в том числе проводился анализ закупочной деятельности заказчиков по Федеральному закону № 223-ФЗ, Счетной палатой по итогам 2018 года выявлено 105 нарушений на общую сумму 1,0 млрд рублей⁴⁵.

По итогам проведенных проверок в 2018 году Счетной палатой направлено 18 представлений объектам аудита, 2 обращения направлено в правоохранительные органы, 10 обращений в ФАС России.

По информации, поступившей от 85 КСО, в 2018 году выявлено около 5,5 тысяч нарушений в сфере корпоративных закупок на общую сумму около 5,2 млрд рублей. Наибольшее количество нарушений выявлено Контрольно-счетной палатой Ростовской области (997 нарушений), Счетной палатой Республики Саха (Якутия) (731 нарушение), Счетной палатой Пензенской области (435 нарушений), нарушений по суммовому показателю – Контрольно-

⁴⁵ В 2017 году было выявлено 139 нарушений законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц на общую сумму 13,8 млрд рублей.

счетной палатой Республики Башкортостан (1073,2 млн рублей), Счетной палатой Оренбургской области (804,7 млн рублей), Счетной палатой Ямало-Немецкого автономного округа (547,7 млн рублей).

2.6. Осуществление контроля в сфере закупок.

В рамках Федерального закона № 223-ФЗ участник закупки вправе обжаловать неправомерные действия (бездействие) заказчика в антимонопольный орган. ФАС России по итогам 2018 года принято к рассмотрению 1068 жалоб (за аналогичный период 2017 года – 198 жалоб) (Таблица 4).

Таблица 4

Результаты осуществления ФАС России контроля за закупками, осуществляемыми в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, за 2018 год

Наименование показателя	2017 г.	2018 г.	Прирост
Общее количество рассмотренных жалоб, ед.	198	1068	+ 5,4 раз
Доля обоснованных жалоб, %	64,1	57,4	- 6,7 п.п.
Общее количество выданных предписаний, ед.	123	725	5,9 раз

Увеличение количества рассмотренных жалоб связано с расширением оснований для подачи жалоб в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, а также изменением ФАС России методики подсчета данных.

Предметом поступающих в ФАС России жалоб в основном являются осуществление закупки с нарушением требований Федерального закона № 223-ФЗ и положения о закупке, нарушением оператором ЭТП требований Федерального закона № 223-ФЗ, предъявление к участникам закупок неправомерных требований, не предусмотренных документацией о закупке.

2.7. Сравнительный анализ применения Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ.

В результате проведенного мониторинга установлено, что сравнительный анализ по-прежнему показывает низкую эффективность и низкий уровень конкуренции при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц по сравнению с закупками, осуществляемыми в соответствии законодательством о контрактной системе (Таблица 5).

Таблица 5

Сравнительный анализ применения Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 223-ФЗ за 2018 год

Показатели, характеризующие выполнение задачи	Федеральный закон № 44-ФЗ	Федеральный закон № 223-ФЗ
Общий объем закупок	7,9 трлн руб.	16,5 трлн руб.
Общая стоимость заключенных контрактов (договоров)	6,8 трлн руб.	16,7 трлн руб. ⁴⁶
		24,2 трлн руб. ⁴⁷
Относительная экономия (отношение общей разницы между ценой контракта и НМЦ извещения)	5,3 %	4,4 %
Среднее количество заявок участников на 1 лот	2,94	1,56
Доля закупок у единственного поставщика с учетом несостоявшихся закупок (44-ФЗ) / Доля закупок у единственного поставщика и прочих способов закупок (223-ФЗ)	53,8 %	94,4 %

С учетом того, что заказчики, работающие по Федеральному закону № 223-ФЗ, получают средства из бюджетной системы страны в различных формах (субсидии, имущественные взносы, гранты и др.), одним из направлений совершенствования сферы корпоративных закупок может быть приближение ее законодательного регулирования к Федеральному закону № 44-ФЗ, что в дальнейшем позволит создать единую систему закупок Российской Федерации.

2.8. Экспертные оценки эффективности функционирования системы государственных и корпоративных закупок.

В числе основных проблем экспертами отмечается ориентированность системы государственных и корпоративных закупок на закупки товаров, работ, услуг по минимальным ценам, а не на закупки качественных товаров, работ, услуг. Также отмечалась сложность законодательства о контрактной системе в сфере закупок в целом, преобладание закупок у единственного поставщика, отсутствие ответственности банков при осуществлении опе-

⁴⁶ По данным Реестра договоров (письмо Федерального казначейства от 1 февраля 2019 года № 14-00-06/1999 (вх. от 7 февраля 2019 года № А-1196) .

⁴⁷ По данным отчетности, размещенной в ЕИС (письмо Федерального казначейства от 1 февраля 2019 года № 14-00-06/1999 (вх. от 7 февраля 2019 года № А-1196).

раций по спецсчетам в части своевременного блокирования денежных средств на таком счете, избыточность нагрузки на участников закупок и многое другое.

По мнению Аналитического центра «Интерфакс-ПроЗакупки», у участников системы закупок (заказчиков, поставщиков, экспертов) нередко отсутствует возможность донести свою позицию в отношении законопроектов, а также проектов подзаконных актов в сфере закупочной деятельности. При разработке проектов законов и подзаконных актов по факту практически не производится анализ всех выгод и издержек, связанных с принятием соответствующего акта, при том, что они имеют значительное влияние на все производственные процессы заказчиков и на состояние экономического развития в стране.

По мнению экспертов Общероссийского народного фронта «За честные закупки» основной ущерб бюджету наносит завышение и поддержание цен на торгах с целью получения максимальной прибыли при заключении контрактов. В рамках проведенного анализа указанными экспертами было установлено, что при участии в торговых процедурах компаний и заказчиков, состоящих в сговоре, снижение ценового предложения победителя закупки составляет от 0 до 5 % от начальной (максимальной) цены контракта, НМЦК завышается в диапазоне от 30 до 80 %, при этом при участии реально конкурирующих компаний среднее снижение НМЦК в результате закупок составляет около 25 %⁴⁸.

Центром стратегических разработок отмечалась проблема закупок, где организации сектора госуправления выступают одновременно и заказчиками, и поставщиками. По результатам исследований, ЦСР⁴⁹ отмечалось, что в сегменте государственных закупок, на который приходится порядка 9–13 % стоимости государственных контрактов (550 – 670 млрд рублей), 80 % контрактов (в суммовом выражении) заключается либо с единственным поставщиком, либо по итогам несостоявшихся закупок. В результате заказчиками не достигается уровень экономии бюджетных средств, который мог быть реализован в результате проведения конкурентных закупок, и заключения контрактов с организациями коммерческого сектора. В соответствии с экспертными оценками потенциальное неэффективное использование бюджетных средств в результате осуществления таких закупок составляет 20–23 млрд рублей⁵⁰.

Касаясь работы ЕИС, Счетной палатой проведен анализ представленной операторами электронных площадок информации о проблемах и недостатках во взаимодействии с системой, который показал, что в целом операторы электронных площадок не видят критичных проблем.

Основные недостатки, на которые они указывают, связаны с тем, что при внесении изменений в правовое обеспечение контрактной системы, которые влияют на функционал ЕИС и электронных площадок, как правило, не учитываются сроки, необходимые на доработку и тестирование новых функций.

⁴⁸ Письмо Депутата Государственной Думы А.А. Гетты от 13 февраля 2019 года № ГАА-4/94 (вх. от 15 февраля 2019 года № А-1575), в котором приводятся данные анализа Общероссийского народного фронта «За честные закупки».

⁴⁹ Доклад «Сектор G2G госзакупок. Анализ контрактных отношений и результатов работы контрактной системы в сегменте государственных закупок товаров, работ, услуг, поставляемых государственными организациями».

⁵⁰ По прогнозным оценкам экспертов ЦСР.

В этой связи при внесении указанных изменений необходимо учитывать сроки вступления в силу нормативных правовых актов и возможности Федерального казначейства по приведению в соответствие (доработке) соответствующего функционала ЕИС принимаемым изменениям.

При этом по результатам контрольного мероприятия⁵¹ Счетной палатой было установлено отсутствие в 2015–2018 годах эффективного порядка взаимодействия органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минфина России, Федерального казначейства) при разработке, согласовании и исполнении функциональных требований к ЕИС, что послужило причиной их неполной и несвоевременной реализации, а также указывает, при сохранении действующей практики, на риски непроведения своевременной доработки ЕИС в соответствии с вступающими в силу изменениями законодательства о контрактной системе.

Выводы

1. Проведенный анализ показал наличие резервов повышения эффективности системы государственных и корпоративных закупок (повышение уровня конкуренции, внедрение цифровых технологий и снижение издержек, повышение качества администрирования), что может стать дополнительным драйвером роста национальной экономики.

2. Сложность регулирования (помимо двухсотстраничного Федерального закона 44-ФЗ действует более 130 подзаконных актов) и наличие у заказчиков значительных издержек при осуществлении закупок влекут дополнительные расходы бюджетной системы Российской Федерации на осуществление государственных и муниципальных закупок, а растущие издержки участников закупок делают контрактную систему в сфере закупок непривлекательной, участие в закупках нерентабельным. Внедрение цифровых технологий в систему закупок позволит упростить и снизить издержки заказчиков и поставщиков, повысить уровень конкуренции и доверия к государству как заказчику в целом и достичь значительно большей эффективности государственных и муниципальных закупок.

Проведенный мониторинг закупок показал, что уровень конкуренции и показатели экономики средств бюджета при осуществлении закупок с 2014 года практически не меняются и сохраняются на достаточно низком уровне, что обусловлено преобладанием доли неконкурентных закупок.

Также не способствует повышению эффективности осуществляемых закупок наличие неурегулированных вопросов (вопросы ценообразования, принятия актов (решений) Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков) и противоречий в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок (искусственное дробление закупок).

⁵¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности расходования бюджетных средств на создание, развитие, ведение и обслуживание единой информационной системы в сфере закупок и подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» за 2015–2017 годы и первое полугодие 2018 года, а также оценка эффективности их функционирования» утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 декабря 2018 года (протокол № 74К (1295)).

3. Проведенный анализ системы корпоративных закупок показал, что в результате внесенных в конце 2017 года поправок в Федеральный закон № 223-ФЗ⁵² из публичной сферы были выведены корпоративные закупки на сумму порядка 7,5 трлн рублей. При этом ограничение доступа к корпоративным закупкам не способствует повышению эффективности осуществления закупок и уровня конкуренции.

В Федеральном законе № 223-ФЗ отсутствуют нормы, направленные на повышение эффективности осуществления закупок и предотвращение коррупционных проявлений (в частности вопросы ценообразования, установления запрета на конфликт интересов между заказчиком и участником закупки, ответственности за неоплату/несвоевременную оплату по выполненным договорам).

Кроме того, несмотря на внесенные поправки в Федеральный закон № 223-ФЗ в части установления заказчиками в своих положениях о закупке исчерпывающего перечня случаев осуществления закупок у единственного поставщика, корпоративные заказчики по-прежнему устанавливают неограниченное количество случаев осуществления закупок у единственного поставщика, что позволяет им избегать проведения конкурентных процедур закупок и генерирует определенные коррупционные риски.

Одним из направлений совершенствования сферы корпоративных закупок может быть унификация регулирования к нормам Федерального закона № 44-ФЗ через общие цифровые и электронные инструменты.

4. Проведенный мониторинг показал, что существующая единая информационная система в сфере закупок не может быть использована как надежная основа для цифровизации закупок.

В настоящее время не в полной мере реализованы функции ЕИС, в том числе по переходу к осуществлению новых электронных процедур, имеются недостатки в функционировании ЕИС, связанные со значительным временем неработоспособности отдельных функций ЕИС в связи с проведением регламентных работ, размещением информации не в структурированной форме, отсутствием алгоритмов, позволяющих в автоматическом режиме выявлять и пресекать возможности отражения недостоверной информации.

5. Реализация мер по предотвращению коррупционных проявлений в сфере закупок, в том числе предусмотренных в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы, требует скорейшего отражения в законодательстве о контрактной системе и законодательстве о закупках отдельными видами юридических лиц.

Предложения по развитию и повышению эффективности функционирования контрактной системы в сфере закупок

Первоочередные меры по повышению эффективности контрактной системы в сфере закупок должны быть направлены на:

– упрощение правового регулирования процесса осуществления закупок путем исключения избыточной регламентации;

⁵² Корпоративные заказчики вправе с 1 июля 2018 года не размещать в ЕИС информацию о закупках финансовых услуг, услуг по использованию государственного и муниципального имущества.

– создание гибкой системы путем погружения процедур закупок в цифровые алгоритмы, позволяющие максимально автоматизировать бизнес-процессы и сократить сроки принятия решений;

– внедрение рейтинга поставщиков с возможностью снижения на его основе требований к участникам закупок (в части обеспечительных мер).

Также необходимо принять следующие меры:

в части правового обеспечения

– внести изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ в части установления ответственности банков перед участником закупки за неисполнение требований Федерального закона № 44-ФЗ в части своевременного блокирования денежных средств в целях обеспечения заявок на участие в электронных закупках;

– принять нормативный правовой акт, регулирующий вопросы взимания банками комиссии за операции по специальному счету при внесении обеспечения заявок на участие в электронных закупках;

– исключить противоречия положений Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части осуществления закупок одноименных товаров (работ, услуг) или товаров (работ, услуг), образующих единую сделку, у единственного поставщика;

в части ценообразования

– обеспечить принятие нормативного правового акта по регулированию вопросов ценообразования при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

в части минимизации закупок у единственного поставщика

– включить в порядок подготовки актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков требования о предоставлении обоснования необходимости привлечения субподрядчиков, обязательном согласовании таких актов с Федеральным казначейством и заинтересованными ФОИВ в части их отраслевой компетенции;

в части информационного обеспечения

– обеспечить формирование ключевой информации в ЕИС в структурированной форме, позволяющей в автоматическом режиме проводить ее обработку, анализ и контроль, в том числе в части осуществления анализа применения типовых контрактов и централизации закупок;

– внедрить алгоритмы, не позволяющие совершать действия, нарушающие законодательство о закупках, а также размещать недостоверную информацию в ЕИС;

– унифицировать стандартные процедуры осуществления закупок на базе цифровых технологий;

– создать функционал, позволяющий осуществлять расчет начальных (максимальных) цен государственных контрактов (калькулятор НМЦК) по результатам автоматизированного анализа информации о контрактах (договорах), исполненных в предыдущие периоды, а также выявлять превышения начальных (максимальных) цен государственных контрактов над обоснованными значениями, полученными по результатам данного анализа;

- создать функционал, позволяющий в автоматическом режиме формировать в личном кабинете поставщиков предложения на участие в закупках, с учетом сфер деятельности таких поставщиков, указанных при их регистрации в едином реестре участников закупок (ЕРУЗ);
- обеспечить организацию закупок на основе каталога товаров, работ, услуг (КТРУ), предусматривающего унификацию наименований и требований к объектам закупок, исходя из описания стандартизированных потребностей заказчиков, а не конкретных обращающихся на рынке товаров (работ, услуг);
- обеспечить интеграцию КТРУ с иными информационными системами, включая государственную информационную систему промышленности и единый структурированный справочник-классификатор лекарственных препаратов;
- обеспечить информационное взаимодействие ФГИС «Ценообразование в строительстве» с ЕИС при осуществлении закупок отдельных видов продукции строительной отрасли, сборных изделий и т.д. в целях обоснования НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при строительстве и (или) реконструкции объектов капитального строительства;
- обеспечить запуск электронного актирования (подписание актов в электронной форме в ЕИС со стороны заказчика и исполнителя из единого реестра участников закупок);
- разработать функционал автоматизированного контроля на соответствие документов о приемке товаров, работ, услуг в электронной форме денежным обязательствам, отраженным в системе учета заказчика (интеграция ЕИС с подсистемой управления расходами (ГИИС Электронный бюджет);
- определить перспективным направлением развития системы государственных закупок переход от электронных контрактов к смарт-контрактам, позволяющим оптимизировать процесс заключения и исполнения контрактов, исключить злоупотребления при осуществлении приемки товаров (работ, услуг) и их оплаты, учете неисполненных обязательств по контракту и расторжении контракта, также повысить эффективность и результативность использования бюджетных средств.

Предложения по развитию и повышению эффективности функционирования системы корпоративных закупок

1. Внести следующие изменения в Федеральный закон № 223-ФЗ:
 - в статье 3.6 установить критерии определения исчерпывающего перечня оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
 - в статье 2 установить обязанность заказчиков в положении о закупке устанавливать порядок обоснования начальных (максимальных) цен договоров и запрет на конфликт интересов;
 - в статье 3 установить предельный срок оплаты поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги.
2. Внести корреспондирующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение срока и порядка оплаты поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги.

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.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

М.С. РОХМИСТРОВ