



Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 декабря 2018 года

Заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации **В.Е. ЧИСТОВА**

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации **М.С. РОХМИСТРОВ**

**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»**

Итоги проверки

Счетная палата провела анализ закупок у единственных поставщиков, определенных постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации, за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года. В ходе проверки Счетная палата выявила 388 фактов нарушений на общую сумму 8,1 млрд. рублей при проведении закупок у единственных поставщиков, определенных актами Правительства Российской Федерации.

Анализ также показал, что отмечается рост закупок у единственных поставщиков. Так, по итогам 2016 и 2017 годов количество правовых актов Правительства об определении единственного поставщика выросло на 20,5 % и 37,7 % по отношению к показателям предыдущего года соответственно. Всего за период 2015–2018 годов было издано 218 таких актов.

В основном закупки у единственных поставщиков осуществляются в тех сферах, где есть развитый конкурентный рынок, что не способствует эффективному расходованию бюджетных средств и негативно влияет на уровень развития конкуренции, ограничивает возможность экономического роста хозяйствующих субъектов.

Кроме того, недостаточно проработан вопрос подготовки актов Правительства об определении единственного поставщика:

- не установлен порядок их подготовки;
- недостаточно определена процедура их согласования

В результате возможны риски, связанные с обоснованностью выбора единственного поставщика, достоверностью определения и обоснования цены контракта при подготовке проектов распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика, в том числе, при выборе способа обоснования цены контракта.

Цели

1. Проанализировать структуру и объем закупок, а также обоснований определения единственного поставщика товаров, работ, услуг.
2. Оценить закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд у единственного поставщика, определенных постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации, за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года.

Выводы

Механизм определения единственного поставщика недостаточно прозрачен.

Порядок подготовки актов Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика не установлен.

Применение норм, позволяющих определять актами Правительства Российской Федерации единственных поставщиков, не способствует развитию конкуренции и эффективному использованию средств федерального бюджета и имеет значительные коррупционные риски.

Рекомендации Счетной палаты Правительству Российской Федерации

Принять меры по доработке проекта распоряжения Президента Российской Федерации, предусматривающего порядок подготовки обращений к Президенту Российской Федерации по вопросу определения Правительством Российской Федерации единственного поставщика для обеспечения государственных нужд и проекта постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающий порядок подготовки Правительством Российской Федерации доклада Президенту Российской Федерации об определении единственного поставщика для обеспечения государственных нужд, в части закрепления в них требований к обоснованию необходимости привлечения к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей при подготовке правового акта об определении единственного поставщика;

- рассмотреть вопрос о закреплении на законодательном уровне условия о необходимости согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (в части их отраслевой компетенции) проекта акта об определении единственного поставщика;
- рассмотреть вопрос о дополнении Федерального закона № 44-ФЗ положением, предусматривающим полномочие федерального органа исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок по установлению порядка применения методов определения НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, в виде нормативного правового акта, являющегося обязательным для применения;
- проработать вопрос о необходимости определения сфер деятельности, в которых может быть установлен особый порядок определения НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, в частности, в сфере закупок научных исследований и разработок, телекоммуникационных услуг;
- ускорить принятие ФАС России и Минстроем России порядка определения НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, при осуществлении закупок топлива моторного, включая автомобильный и авиационный бензин и в сфере градостроительной деятельности соответственно.

Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.13.0.6, 3.13.0.6.1, 3.13.0.6.2, 3.13.0.6.3, 3.13.0.6.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность объектов контрольного мероприятия по использованию бюджетных средств, направляемых на закупки товаров, работ и услуг в целях создания, развития, ведения и обслуживания единой информационной системы в сфере закупок и подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – проверяемые закупки);
- правовое регулирование деятельности объектов контрольного мероприятия по осуществлению указанных закупок товаров, работ и услуг;
- эффективность и результативность функционирования единой информационной системы в сфере закупок и подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Объекты контрольного мероприятия¹

- Федеральное казначейство (г. Москва);
- федеральное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» (г. Москва) (далее – ФКУ ЦОКР);
- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва);
- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).

¹ Детализированные сведения об объектах контрольного мероприятия представлены в приложении № 1 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Срок проведения контрольного мероприятия

Июль–декабрь 2018 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Анализ и оценка проверяемых закупок за период 2015–2016 годов и первое полугодие 2017 года.
2. Анализ и оценка проверяемых закупок за период со второго полугодия 2017 года по первое полугодие 2018 года.
3. Оценка эффективности и результативности функционирования единой информационной системы в сфере закупок и подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Проверяемый период деятельности

2015–2017 годы и первое полугодие 2018 года.

Краткая характеристика единой информационной системы в сфере закупок и подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»

1. Единая информационная система в сфере закупок

Единая информационная система в сфере закупок (далее – ЕИС) создана и ведется в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок.

ЕИС представляет собой совокупность подсистем, обеспечивающих выполнение функций по вводу, обработке и хранению информации в соответствии с Федеральным законом 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 Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ).

В 2014–2015 годах Федеральным казначейством обеспечено создание ЕИС на базе прикладного программного обеспечения Общероссийского официального ресурса государственных закупок (далее – ГИС ООС).

Приказом Федерального казначейства от 22 декабря 2015 года № 355 ГИС ООС была выведена из эксплуатации. ЕИС введена в эксплуатацию 1 января 2016 года приказом Федерального казначейства от 22 декабря 2015 года № 354.

Функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти по созданию, развитию, ведению и обслуживанию ЕИС

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 года № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система) определено Минэкономразвития России (с 14 апреля 2017 года – Минфин России²).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 996 «О распределении полномочий между Министерством экономического развития Российской Федерации и Федеральным казначейством при создании единой информационной системы в сфере закупок» (далее – Постановление № 996) определены следующие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке функциональных требований к ЕИС, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию, установлению порядка регистрации и пользования ЕИС:

Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по выработке функциональных требований к ЕИС;

² В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 года № 446.

- по ведению ЕИС в части поддержки ее пользователей;
- Федеральное казначейство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:
- по созданию и развитию ЕИС в соответствии с разработанными Минэкономразвития России функциональными требованиями;
- по обслуживанию ЕИС;
- по ведению ЕИС (за исключением поддержки ее пользователей);
- по установлению порядка регистрации в ЕИС и порядка пользования ЕИС.

Постановление № 996 утратило силу в соответствии с выходом постановления Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2017 года № 442 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 996» (далее – Постановление № 442).

В соответствии с Постановлением № 442 Федеральное казначейство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по выработке по согласованию с Минфином России функциональных требований к ЕИС;
- по созданию, развитию, ведению и обслуживанию ЕИС;
- по установлению порядка регистрации в ЕИС и порядка пользования ЕИС.

Подсистема управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»

Подсистема управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ПУЗ ГИИС ЭБ) предназначена для ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, ведения реестра исполнения контрактов, планирования закупок, формирования планов закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, формирования реестра банковских гарантий и обеспечения взаимодействия с ЕИС.

В соответствии с приказом Минфина России от 7 июля 2016 года № 110н «Об утверждении перечня подсистем (компонентов, модулей) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», оператором которых является Министерство финансов Российской Федерации, и перечня подсистем (компонентов, модулей) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС ЭБ), оператором которых является Федеральное казначейство» (далее – Приказ № 110н) оператором ПУЗ ГИИС ЭБ является Федеральное казначейство³.

В соответствии с приказом Федерального казначейства от 24 июня 2015 года № 141 с 30 июня 2015 года ПУЗ ГИИС ЭБ введена в опытную эксплуатацию.

Дополнительные направления проверки (Единая облачная инфраструктура и Автоматизированная система Федерального казначейства)

В целях формирования целостного представления о фактическом состоянии информационной и технологической составляющей ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ, кроме мероприятий по развитию и эксплуатации данных информационных систем в рамках контрольного мероприятия, рассмотрены затраты, включенные в планы информатизации Федерального казначейства на создание, развитие и эксплуатацию Единой облачной инфраструктуры (ЕОИ), Автоматизированной системы Федерального казначейства (далее – АСФК) (в части

³ За исключением компонента формирования информации для закрытого реестра банковских гарантий в составе Модуля формирования и ведения реестров, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ, а также Модуля формирования и ведения планов закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (с 7 июня 2018 года).

функционала, отнесенного к модулям ПУЗ ГИИС ЭБ в соответствии с приказом Минфина России от 7 июля 2016 года № 110н).

Общий объем рассмотренных заключенных ФКУ ЦОКР государственных контрактов в рамках мероприятий по информатизации 2015–2018 годов составил 15607564,0 тыс. рублей⁴.

Кроме того, в рамках контрольного мероприятия рассмотрены отдельные технологические изменения в информационном обеспечении контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выполненных в 2017–2018 годах, и их оценка влияния на ЕИС (отмечены недостатки и соответствующие риски), в том числе в части использования квалифицированной электронной подписи, специальных счетов для обеспечения заявок, создания Единого реестра участников закупок и Единого агрегатора торговли (ЕАТ).

В ходе контрольного мероприятия установлено следующее

1. Анализ и оценка проверяемых закупок за период 2015–2016 годов и первое полугодие 2017 года

Органами исполнительной власти за период 2015–2016 годов и первое полугодие 2017 года было осуществлено 15 закупок на общую сумму 2359300,00 тыс. рублей⁵. Экономия составила 41750,50 тыс. рублей (1,8 % от общего объема).

Основным исполнителем государственных контрактов:

- на оказание услуг по ведению ЕИС, заключенных Минэкономразвития России, являлось ООО «МЦЭФР» (87 % от общего объема услуг);
- по созданию, развитию, эксплуатации ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ, заключенных Федеральным казначейством, являлись организации, входящие либо аффилированные с группой компаний Ланит (100 % всех государственных контрактов на сумму 1993009,50 тыс. рублей).

⁴ В том числе: ЕИС – 3140020,0 тыс. рублей, ГИИС ЭБ, включая ПУЗ ГИИС ЭБ, – 5774859,5 тыс. рублей, ЕОИ – 6692684,5 тыс. рублей.

⁵ Детализированная информация об объеме закупок представлена в приложении № 2 к отчету.

В рамках исполнения государственных контрактов на оказание услуг по ведению ЕИС средний объем субподрядных договоров составил 23 %⁶, при этом основными соисполнителями услуг являлись региональные организации (ООО «Единый ресурс», г. Ульяновск; ООО «КомХэлф», г. Пенза; ООО «Мадеос», г. Екатеринбург).

По результатам анализа 79 субподрядных договоров на сумму 834579,7 тыс. рублей (70 % от цены государственных контрактов) к государственным контрактам по созданию, развитию, эксплуатации ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ⁷, заключенным в 2016 году и первом полугодии 2017 года, установлено, что общий объем услуг (работ), фактически выполненных организациями, входящими в группу компаний Ланит, составил 72,5 % от стоимости государственных контрактов.

Кроме того, по результатам контрольного мероприятия было установлено, что в нарушение части 1 статьи 23 Федерального закона № 44-ФЗ в государственных контрактах⁸, заключенных Федеральным казначейством, не был указан идентификационный код закупки.

Выработка функциональных требований к ЕИС

В рамках реализации Постановления № 996 Минэкономразвития России было подготовлено и направлено в адрес Федерального казначейства 33 функциональных требования к ЕИС (далее – функциональные требования). При этом часть функциональных требований была подготовлена по истечении значительного срока (более 2 месяцев)⁹ после вступления в силу соответствующих положений нормативных правовых актов.

Доработку ЕИС в соответствии с функциональными требованиями осуществляло Федеральное казначейство. Реализация 33 функциональных

6 Определить состав и объем работ, выполняемых ООО «МЦЭФР» и ООО «Систематика» собственными силами не представляется возможным. ООО «Систематика» в адрес Минэкономразвития России не были представлены копии документов и материалов, подтверждающих факт заключения и оплаты субподрядного договора.

7 В 2016 году и первом полугодии 2017 года заключено 8 государственных контрактов на сумму 1191897,90 тыс. рублей.

8 Государственные контракты от 15 июня 2016 года № УФТ-24/2016, от 11 июля 2016 года № УИС-28/2016, от 19 августа 2016 года № УФТ-32/2016, от 5 сентября 2016 года № УФТ-34/2016, от 14 ноября 2016 года № УФТ-58/2016, от 20 декабря 2016 года № УФТ-69/2016, от 21 декабря 2016 года № УИС-71/2016, от 22 декабря 2016 года № УИС-74/2016.

9 Так, функциональные требования, подготовленные в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2015 года № 848-р «О внесении изменений, которые вносятся в раздел I Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р», вступившим в силу 1 июля 2015 года, были направлены в Федеральное казначейство 10 сентября 2015 года.

требований была проведена в рамках исполнения 7 государственных контрактов (функциональные требования, направленные 6 июля 2015 года и 21 июня 2016 года, в полном объеме были реализованы штатными средствами ЕИС).

В ходе проверки согласно письмам, направленным Федеральным казначейством в адрес Минэкономразвития России, выявлено, что срок реализации был установлен Минэкономразвития России только в 30 % случаев (10 функциональных требований), при этом в 7 случаях данный срок был определен без учета времени, необходимого на проведение Федеральным казначейством закупок.

Одновременно следует отметить значительное время, затрачиваемое Федеральным казначейством на подготовку технических заданий и проведение закупочных процедур, так средний срок между получением функциональных требований и заключением государственного контракта составил 138 дней.

Кроме того, было установлено, что часть функциональных требований, направленных Минэкономразвития России, не была включена в состав технических заданий к государственным контрактам, при этом ряд доработок ЕИС был выполнен Федеральным казначейством при отсутствии соответствующих функциональных требований.

Контроль сроков и полноты реализации функциональных требований Минэкономразвития России не осуществлялся.

Одной из причин указанных недостатков являлось несовершенство нормативно-правовой базы, включая отсутствие порядка взаимодействия органов исполнительной власти при разработке и реализации функциональных требований, отсутствие у Минэкономразвития России полномочий по контролю за сроками и полнотой их исполнения, а также внесение изменений в законодательство о контрактной системе без учета сроков проведения необходимых доработок ЕИС.

Планирование закупок

По результатам контрольного мероприятия были установлены факты несвоевременного утверждения и размещения Минэкономразвития России в ЕИС плана-графика закупок, а также неразмещения (несвоевременного размещения) правовых актов, утверждающих нормативные затраты на обеспечение функций Минэкономразвития России.

Кроме того, Федеральным казначейством и федеральным казенным учреждением «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» в планы-графики размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹⁰ были включены закупки¹¹ и заключены государственные контракты в целях обеспечения эксплуатации и развития ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ на общую сумму 1038281,3 тыс. рублей без проведения Минкомсвязью России стоимостной оценки по критерию соответствия стоимости планируемых к закупке товаров, работ и услуг, предусмотренных мероприятием по информатизации, требованиям статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно пунктам 8, 9 Правил подготовки заключений, утвержденных приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 371.

При планировании мероприятий по информатизации в связи с развитием информационных систем, оператором которых является Федеральное казначейство, а также изменением их системной архитектуры, Федеральным казначейством был произведен перерасчет стоимостных параметров (среднегодовой стоимости услуг АО «Гознак», определенной в размере 694223,4 тыс. рублей), приведенных в обосновании к проекту нормативного правового акта Правительства Российской Федерации об определении АО «Гознак» единственным поставщиком в объеме, превышающем ранее обоснованные на этапе принятия распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2014 года № 2792-р на 35,5 % (или 246314,9 тыс. рублей) без соответствующих обоснований, предусмотренных подпунктом «4)» пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также без проведения оценки затрат на информатизацию Минкомсвязью России по критерию оценки обоснованности привлечения средств федерального бюджета на реализацию мероприятия по информатизации, в соответствии с подпунктом «д» пункта 8 Положения о координации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365, в части проведения стоимостной оценки в соответствии с пунктами 8, 9 Правил подготовки заключений, утвержденных

10 Планы-графики №№ 44201501731000030001 (от 25 декабря 2015 года), 44201601731000030001 (от 1 ноября 2016 года), 2017089510000010010005 (от 14 ноября 2017 года).

11 Реестровые номера закупок №№ 0173100003015000028 (государственный контракт № УФТ-29/2015 от 25 декабря 2015 года), 0173100003015000037 (государственный контракт № УИС-68/2015 от 25 декабря 2015 года), 0173100003016000050 (государственный контракт № УИС-74/2016 от 22 декабря 2016 года), 0895100000117000325 (государственный контракт № ФКУ0715/12/2017 от 4 декабря 2017 года).

приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 371.

По результатам планирования ФКУ ЦОКР осуществлена закупка и заключен государственный контракт с единственным поставщиком АО «Гознак»¹² на сумму 940538,3 тыс. рублей без соответствующих обоснований мероприятия по информатизации.

С учетом приказа Минфина России от 7 июля 2016 года № 110н в составе ПУЗ ГИИС ЭБ, оператором которой является Федеральное казначейство, был продублирован и введен в опытную эксплуатацию функционал по формированию и ведению планов закупок, планов-графиков закупок федеральными органами исполнительной власти, что привело к неэффективному использованию федеральных средств с учетом того, что в соответствии с нормативными требованиями данный функционал был ранее реализован Федеральным казначейством в ЕИС в 2014–2015 годах, балансовая стоимость которой по состоянию на 31 декабря 2015 года составила 919787,79 тыс. рублей.

Обоснование начальных (максимальных) цен контрактов

При проведении анализа обоснований начальных (максимальных) цен контрактов (цен контрактов, заключаемых с единственным подрядчиком (исполнителем) (далее – НМЦК) установлено, что Федеральным казначейством при обосновании НМЦК¹³ (на сумму 2029500,00 тыс. рублей) не был использован метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)¹⁴ на выполнение работ (оказание услуг) по созданию, развитию и эксплуатации ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ, что, принимая во внимание наличие потенциальных подрядчиков (исполнителей), способных выполнять (осуществлять) идентичные

12 Государственный контракт № ФКУ0806/12/2017 от 25 декабря 2017 года на оказание услуг по предоставлению программно-аппаратных комплексов (первой очереди единой облачной инфраструктуры) для обеспечения функционирования прикладного программного обеспечения информационных систем Федерального казначейства.

13 Реестровые номера закупок 0173100003014000001, 0173100003014000060, 0173100003015000028, 0173100003015000037, 0173100003016000007, 0173100003016000011, 0173100003016000016, 0173100003016000017, 0173100003016000031, 0173100003016000042, 0173100003016000041.

14 НМЦК определялась Казначейством России затратным методом, при этом в соответствии с частью 10 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ затратный метод применяется в случае невозможности применения иных методов, предусмотренных пунктами 1-4 части 1 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ или в дополнение к иным методам. Данный метод заключается в определении НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), как суммы произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты.

(однородные) работы (услуги), планируемые к закупкам, является нарушением части 2 и части 6 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ.

Кроме того, при проведении проверки был выявлен ряд недостатков, связанных обоснованием НМЦК¹⁵.

Проведение процедур закупок

По результатам проверки были выявлены нарушения при проведении Федеральным казначейством процедур закупок, связанные с размещением (несвоевременным размещением) в ЕИС сведений об исполнении, изменении и расторжении государственных контрактов, неосуществлением аудиозаписи вскрытия конвертов с заявками на участие в открытых конкурсах, а также неверным применением порядка оценки заявок.

Нарушения и недостатки в бухгалтерском учете

По результатам проведенного анализа отражения операций, связанных с закупками услуг (работ), в бюджетном (бухгалтерском) учете государственных заказчиков установлено следующее.

1. Федеральным казначейством в инвентарной карточке (форма 0504031) по объекту учета «ППО Единая информационная система в сфере закупок (ППО ЕИС)» не была отражена информация об основных изменениях его характеристик в части проведенной доработки прикладного программного обеспечения на общую сумму 16970,72 тыс. рублей, что не соответствует требованиям раздела 3 Методических указаний по применению форм первичных учетных документов и формированию регистров бухгалтерского учета органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами, государственными (муниципальными) учреждениями, утвержденных приказом Минфина России от 30 марта 2015 года № 52н.

2. Минэкономразвития России не осуществлялся учет обязательств, принимаемых при определении исполнителей по закупкам услуг по ведению ЕИС (в части поддержки пользователей)¹⁶, с их отражением на балансовом счете 150207 «Принимаемые обязательства», что не соответствует требованиям пункта 319 Инструкции по применению Единого плана счетов

¹⁵ Краткое описание недостатков представлено в приложении № 3 к настоящему отчету.

¹⁶ Реестровые номера закупок 0173100008616000043 и 0173100008616000117.

бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений¹⁷, пункта 141.1 Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета¹⁸ (далее – Инструкция по применению Плана счетов бюджетного учета).

3. Сумма задолженности по штрафу, начисленному за нарушение условий государственного контракта¹⁹ была отражена в учете Минэкономразвития России по дебету счета 120531560 вместо отражения по дебету счета 120940560 «Увеличение дебиторской задолженности по суммам принудительного изъятия», что не соответствует требованиям пункта 86 Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета.

4. Существующее организационное деление ГИИС «Электронный бюджет» с учетом фактического состояния программных модулей ПУЗ ГИИС ЭБ, отсутствия решений о выводе из эксплуатации модулей ПУЗ ГИИС ЭБ, несвоевременного внесения изменений в нормативные правовые акты и техническую (рабочую) документацию приводит к некорректному бюджетному учету затрат на создание и развитие ЕИС и ГИИС «Электронный бюджет». Например, Федеральным казначейством ведется учет нематериальных активов, согласно которому балансовая стоимость ППО «Единая информационная система в сфере закупок» (ППО ЕИС) по состоянию на 1 января 2018 года составляет 1878,4 млн. рублей (с учетом амортизации – 1211,7 млн. рублей), при этом не учитывает затраты на создание отдельных модулей и компонентов ПУЗ ГИИС ЭБ в размере 775,6 млн. рублей (с учетом амортизации – 670,1 млн. рублей), технологически неразрывно связанных с программной платформой ЕИС.

2. Анализ и оценка проверяемых закупок за период со второго полугодия 2017 года по первое полугодие 2018 года

Выработка функциональных требований

В соответствии с пунктом 1 Постановления № 442 Минфин России осуществляет согласование функциональных требований, разработанных

17 Утверждена приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н.

18 Утвержден приказом Минфина России от 6 декабря 2010 года № 162н.

19 Государственный контракт от 6 июня 2016 года № ГК-79-ЕЕ/Д21 на оказание услуг по ведению единой информационной системы в сфере закупок в части поддержки ее пользователей в 2016 году.

Федеральным казначейством. При этом Постановлением № 442 не установлен порядок разработки и согласования функциональных требований, правовые акты или иные документы, определяющие указанный порядок, на момент проведения контрольного мероприятия также не утверждались.

Федеральным казначейством осуществлялась подготовка организационных и технических решений по развитию ЕИС посредством согласований и консультаций, в том числе в рамках соответствующих рабочих групп²⁰, при этом официальное взаимодействие с Минфином России ограничивалось направлением отдельных запросов на разъяснение. Протоколы заседаний рабочих групп не имеют отметок о согласовании с Минфином России.

Принимаемые организационные и технические решения являлись основаниями для выполнения работ по развитию ЕИС в 2018 году.

Таким образом, в отсутствие соответствующей регламентации разработка и согласование с Минфином России форматизированных функциональных требований Федеральным казначейством не осуществлялась.

Принимая во внимание, что Минфин России является органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы, отсутствие установленного порядка согласования и контроля за исполнением функциональных требований Минфином России несет в себе риски непроведения своевременной доработки ЕИС в соответствии с изменениями законодательства о контрактной системе, либо выполнению избыточных работ по развитию функционала ЕИС.

Анализ и оценка проверяемых закупок со второго полугодия 2017 года по первое полугодие 2018 года

В указанный период функции по развитию, ведению и обслуживанию ЕИС и развитию ПУЗ ГИИС ЭБ были переданы Федеральным казначейством своему подведомственному учреждению – ФКУ ЦОКР в рамках централизации закупочной деятельности.

ФКУ ЦОКР осуществило 7 закупок на общую сумму 1759446,17 тыс. рублей (детализированная информация об объеме закупок представлена в приложении № 2 к настоящему отчету), при этом 75 % от общего объема закупок было осуществлено у единственного исполнителя.

20 Приказ Федерального казначейства от 28 февраля 2018 года № 45 «О создании рабочих групп по реализации электронных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)».

Конкурентные способы закупки применялись только на оказание услуг по ведению ЕИС и выполнение работ по развитию ПУЗ ГИИС ЭБ. Экономия при проведении закупок конкурентными способами составила 2820,00 тыс. рублей (0,6 % от общего объема конкурентных закупок).

Об определении единственного исполнителя в 2017–2018 годах закупок работ и услуг по развитию и эксплуатации ЕИС

Государственная корпорация «Ростех» (далее – Корпорация) письмом от 6 октября 2016 года № РТ9-10675 обратилась к Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову с предложением рассмотреть проект доработки ЕИС на базе российского технического и программного обеспечения.

Доработку и поддержку ЕИС Корпорация предложила осуществлять в рамках государственно-частного партнерства без использования бюджетных средств, до заключения соглашения о государственно-частном партнерстве предлагалось определить Корпорацию (в лице АО «РТ-Проектные технологии») единственным исполнителем работ по обслуживанию ЕИС.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2017 года № 275-р (далее – Распоряжение № 275-р) АО «РТ-Проектные технологии» определено единственным исполнителем осуществляемых в 2017–2018 годах закупок работ и услуг по развитию и эксплуатации ЕИС, при этом подготовка соглашения о государственно-частном партнерстве осуществлена не была.

В рамках согласования проекта распоряжения Правительства Российской Федерации и сопроводительных материалов, включая проект доклада Президенту Российской Федерации (далее – Проект распоряжения), были получены замечания Минэкономразвития России, Минкомсвязи России и Счетной палаты Российской Федерации. Краткое описание замечаний представлено в приложении № 3 к настоящему отчету.

В нарушение пункта 60(2) Регламента Проект распоряжения был направлен Минфином России в Правительство Российской Федерации до получения официального положительного заключения Минкомсвязи России об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования, принимая во внимание, что Проект распоряжения был подписан 17 февраля 2017 года и прошел процедуру официального опубликования, 4 апреля 2017 года Минкомсвязью России направлена информация об отсутствии необходимости проведения оценки в отношении

Проекта распоряжения, а также подготовки соответствующего заключения, предусмотренного пунктом 60(2) Регламента.

Также в нарушение требований пункта 49 Регламента Минфином России не была обеспечена организация работы по своевременному и надлежащему исполнению поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 10 ноября 2016 года № ИШ-П13-6737 по вопросу определения АО «РТ-Проектные технологии» единственным исполнителем осуществляемой Федеральным казначейством закупки работ по развитию и эксплуатации ЕИС, в рамках исполнения которого осуществлялась подготовка Проекта распоряжения.

Доработка Проекта распоряжения в соответствии с замечаниями государственных органов не проводилась.

Основными недостатками финансово-экономического обоснования Проекта распоряжения, выявленными при проведении проверки, а также согласно замечаниям государственных органов являются:

- недостаточная обоснованность и возможное завышение размера накладных расходов и нормы прибыли;
- отсутствие показателя максимального объема услуг, который может быть передан сторонним организациям;
- использование статистических данных Мосгорстата о среднемесячной начисленной заработной плате только за один месяц без учета длительного срока выполняемых работ;
- отсутствие расчета стоимости работ по развитию ЕИС (не соответствует требованиям пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ).

Указанные факты не позволяют сделать вывод об обоснованности расчетов финансово-экономического обоснования к Проекту распоряжения.

С учетом изложенного, принимая во внимание отсутствие в действующем законодательстве о контрактной системе требования о необходимости подготовки расчета и обоснования цены государственного контракта при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного распоряжением (постановлением) Правительства Российской Федерации, отсутствие учета замечаний органов государственной власти при рассмотрении проектов данных правовых актов влечет за собой риски завышения цен государственных контрактов.

Следует также отметить, что в связи с наличием Распоряжения № 275-р Федеральным казначейством в планы информатизации в период 2017–2018 годов включены затраты на реализацию мероприятия по информатизации (100.00100100.16.Э.732.01) без проведения оценки по критерию стоимости.

Планирование закупок

В I квартале 2018 года Федеральным казначейством были созданы достаточные основания для планирования закупок, включенных в План информатизации, начиная с 19 января 2018 года. При этом в утвержденном приказом Федерального казначейства от 19 января 2018 года № 6 Плане информатизации имелись необходимые мероприятия информатизации по развитию и эксплуатации ЕИС, подсистемы управления закупками ГИИС ЭБ, а также Единой облачной инфраструктуры и АСФК, что является достаточным основанием для планирования закупок и заключения ФКУ ЦОКР государственных контрактов, при условии своевременного предоставления со стороны Федерального казначейства технических заданий (требований). Однако в рамках контрольного мероприятия зафиксированы нарушения, связанные с планированием и реализацией мероприятий по информатизации во II и III кварталах 2018 года.

Пересечения ЕИС и ГИИС ЭБ

По состоянию на дату проведения контрольного мероприятия на технологиях ЕИС в полном объеме реализованы функциональные возможности планирования закупок, исполнения контракта, ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, ведения реестра банковских гарантий, а также ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки, осуществления контроля по части 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ с обеспечением работы соответственно заказчиков, банков, органов контроля, тем самым в полной мере покрывая требования к предъявляемым функциям ГИИС ЭБ.

Кроме того, в настоящее время ключевой документ, порождающий финансовые и иные юридически значимые обязательства Российской Федерации и заказчика, а именно государственный и муниципальный контракт (договор), формируется заказчиком на базе технологической платформы ЕИС, формально отнесенной к подсистеме управления закупками ГИИС ЭБ, и передается поставщику на площадку для подписания со стороны

поставщика. При этом подписанный поставщиком контракт (договор) возвращается непосредственно в ЕИС для дальнейшего формирования сведений и размещения самого контракта в реестре контрактов (статья 83.2 Федерального закона № 44-ФЗ).

Сводная информация по использованию модулей и компонентов подсистемы управления закупками представлена в приложении № 5.

В связи с внесением изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 504-ФЗ), а также внесением изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 505-ФЗ), значительно расширены функциональные возможности ЕИС, в том числе в части формирования всех документов закупок с использованием технологической платформы ЕИС, что обязывает Федеральное казначейство, Минфин России обеспечить приведение нормативно-правовой базы ЕИС и ГИИС ЭБ в соответствие с нормами федерального законодательства. Перечень основных недостатков нормативно-правового регулирования приведен в приложении № 6.

АСФК

Федеральным казначейством не обеспечен контроль за правильностью внесения изменений в План информатизации на 2018 год и ограничена возможность исполнения ФКУ ЦОКР функций государственного заказчика в части финансового обеспечения закупок:

- проведенные в 2018 году изменения объемов финансирования и исключение Федеральным казначейством мероприятий по развитию (100.00100100.16.P.271.18) и эксплуатации (100.00100100.16.Э.270.18) АСФК на основании приказа Федерального казначейства от 9 августа 2018 года № 222²¹ не учитывали фактическое состояние контрактации ФКУ ЦОКР с учетом наличия заключенных государственных контрактов (№ ФКУ0258/06/2018/ИС от 18 июня 2018 года, № ФКУ0268/06/2018/ИС от 25 июня 2018 года), что привело к ограничениям возможности исполнения ФКУ ЦОКР функций государственного заказчика в части оплаты выполненных работ с учетом требований пункта 27 правил подготовки

21 Приказ Федерального казначейства от 9 августа 2018 года № 222 «О внесении изменений в План информатизации Федерального казначейства на очередной финансовый 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденного приказом Федерального казначейства от 19 января 2018 года № 6».

планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 (далее – Правила № 365), в соответствии с которым финансированию за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов подлежат только те мероприятия по информатизации, которые включены в утвержденный план информатизации.

Федеральным казначейством и ФКУ ЦОКР не предпринимались меры²² по представлению в Минкомсвязь России разногласий на представленные замечания по проекту плана информатизации при этом Федеральным казначейством произведено утверждение измененного Плана информатизации приказом от 9 августа 2018 года № 222, не соответствующего требованиям подпункта «а)» пункта 4 Правил № 365, в соответствии с которым в план информатизации включаются все мероприятия по информатизации, по которым заключены государственные контракты на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд на очередной год и на плановый период.

Пересечения ГИИС ЭБ и АСФК

Информация о реализации функционала модулей ПУЗ ГИИС ЭБ в АСФК представлена в приложении № 5.

Федеральным казначейством обеспечено планирование и доведение до ФКУ ЦОКР информации в целях планирования бюджетных ассигнований в 2017 и 2018 годах для реализации мероприятий по эксплуатации АСФК: 100.00100100.16.Э.270.01 (согласованное в рамках Плана информатизации в объеме 494790,6 тыс. рублей), а также 100.00100100.16.Э.270.18 (согласованное в рамках Плана информатизации в объеме 615896,9 тыс. рублей), фактически в отношении двух информационных систем²³.

В рамках указанных мероприятий по информатизации ФКУ ЦОКР в 2017 году были заключены государственные контракты на эксплуатацию

²² По информации Федерального казначейства, после завершения контрольного мероприятия на объекте получены положительные заключения Минкомсвязи России об оценке мероприятий по информатизации 100.00100100.16.Р.271.18 (Развитие объекта учета АСФК), 100.00100100.16.Э.270.18 (Эксплуатация объекта учета АСФК) соответственно 20 июля 2018 года и 3 сентября 2018 года, приказом Федерального казначейства от 3 октября 2018 года № 297 утвержден План информатизации Федерального казначейства, содержащий данные мероприятия.

²³ ГИИС «Электронный бюджет» (в части компонентов подсистемы управления закупками), являющейся составной частью одного объекта учета (объект учета № 10.0001784, Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС ЭБ); АСФК (объект учета № 10.0000847, Автоматизированная система Федерального казначейства).

модулей и компонентов, относящихся к ГИИС ЭБ, функционал которых был реализован в АСФК.

Таким образом, в рамках эксплуатации АСФК формально проводилась эксплуатация двух информационных систем: АСФК, а также ГИИС ЭБ²⁴, а именно, программных средств компонентов подсистемы управления закупками ГИИС ЭБ (объект учета № 10.0001784): компоненты ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну; компоненты ведения закрытого реестра банковских гарантий, которые были включены Федеральным казначейством в состав мероприятий по созданию и развитию закрытого контура АСФК (объект учета № 10.0000847), при этом не были выделены в отдельный состав в рамках объекта учета № 10.0001784, а также не были отнесены к общей информационно-телекоммуникационной инфраструктуре.

Обоснование начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов, заключаемых с единственным исполнителем

При проведении анализа обоснований начальных (максимальных) цен контрактов, заключаемых с единственным исполнителем (далее – Цен контрактов), был выявлен ряд нарушений и недостатков, связанных с произведенными ФКУ ЦОКР расчетами стоимости работ (услуг) по развитию и эксплуатации ЕИС, а также выбором способа определения Цен контрактов.

Так, при обосновании Цен контрактов²⁵ ФКУ ЦОКР при наличии потенциальных подрядчиков (исполнителей), способных осуществлять поставки идентичных работ и услуг, планируемых к закупкам, был использован только затратный метод, что не соответствует требованиям части 10 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой затратный метод применяется в случае невозможности применения иных методов или в дополнение к ним.

24 В рамках государственных контрактов № ФКУ0349/08/2017 от 16 августа 2017 года на сумму 136700,0 тыс. рублей (КБК 10001063920490019242); № ФКУ0350/08/2017 от 17 августа 2017 года на сумму 340015,8 тыс. рублей (КБК 10001063920490019242).

25 Реестровые номера закупок 0895100000117000161, 0895100000117000160, 0895100000117000159, 0895100000117000231, 0895100000117000325, 0895100000117000323, 0895100000117000174, 0895100000117000189.

Кроме того, в рамках обоснования НМЦК²⁶ ФКУ ЦОКР был неверно рассчитан размер накладных расходов²⁷, что привело к завышению НМЦК на сумму 165911,98 тыс. рублей (расчетно)²⁸.

Следует также отметить, что цена государственного контракта на оказание услуг по эксплуатации в 2018 году на 21 % (76608,1 тыс. рублей) превышает стоимость услуг, определенную финансово-экономическим обоснованием к Проекту распоряжения. Стоимость работ по развитию ЕИС в Проекте распоряжения не определялась.

Принимая во внимание изложенное, отсутствие норм действующего законодательства о контрактной системе, предусматривающих подготовку и размещение в ЕИС обоснований цен государственных контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, влечет за собой риски завышения стоимости указанных государственных контрактов.

Анализ исполнения контрактов

По результатам анализа исполнения государственных контрактов на выполнение работ (оказание услуг) по созданию, развитию, ведению и обслуживанию ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ установлено следующее.

Исполнителем двух государственных контрактов по ведению ЕИС на сумму 231304,35 тыс. рублей являлось ООО «МЦЭФР», средний объем субподрядных договоров составил 58,36 %, основными соисполнителями услуг являлись региональные организации²⁹.

Исполнителем государственных контрактов по развитию и эксплуатации ЕИС в соответствии с Распоряжением № 275-р являлось АО «РТ-Проектные

26 Реестровые номера закупок 0895100000117000161, 0895100000117000160, 0895100000117000159, 0895100000117000231, 0895100000117000325, 0895100000117000323, 0895100000117000174.

27 Размер накладных расходов представлен коммерческими организациями по запросу как процент от фонда оплаты труда. В нарушение части 10 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой при использовании затратного метода определения НМЦК учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию работ и услуг, ФКУ ЦОКР выполнило расчет НМЦК с применением полученных накладных расходов (в %) от неверной базы (суммы фонда заработной платы и страховых взносов работодателя в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации).

28 Дополнительные сведения о выявленных недостатках приведены в приложении № 2 к настоящему отчету.

29 Оказание услуг операторов телефонной связи – ООО «Единый ресурс» (г. Ульяновск), ООО «СиЭсПи» (г. Пенза) и ООО «КомХэлф» (г. Пенза), оказание услуг по экспертно-аналитической поддержке – ООО «Норбит» (г. Москва), оказание услуг связи – ЗАО «НэтУанРус» (г. Москва).

технологии», с которым было заключено 4 государственных контракта³⁰ на общую сумму 1311421,82 тыс. рублей. При этом по одному государственному контракту на субподряд было передано 81,2 % работ. По трем³¹ из четырех государственных контрактов субподрядным организациям³² работы были переданы в полном объеме (по двум контрактам³³ – организациям, входящим в группу компаний Ланит, по одному – ООО «НЦЭМ» (26 % уставного капитала принадлежит АО «РТ-Проектные технологии»), стоимость «посреднических услуг» АО «РТ-Проектные технологии» при этом составила 45516,9 тыс. рублей.

По результатам анализа договоров, заключенных в рамках исполнения субподрядных договоров к государственным контрактам, установлено, что фактическими исполнителями являлись организации, входящие либо аффилированные с группой компаний Ланит (76 % от общего объема договоров) и ООО «НЦЭМ» (22 % работ), 2 % работ выполнено сторонними организациями.

Исполнителем государственного контракта на развитие ПУЗ ГИИС ЭБ являлось ООО «Ланит-технологии».

Таким образом, в период 2015–2017 годов и первом полугодии 2018 года основными исполнителями работ по развитию и эксплуатации ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ являлись организации, входящие либо аффилированные с группой компаний Ланит, при этом АО «РТ-Проектные технологии», определенное Распоряжением № 275-р единственным исполнителем закупок на развитие и эксплуатацию ЕИС в 2017–2018 годах, фактически выполняло функцию посредника (самостоятельно выполнено 7 % общего объема работ).

Мероприятия по развитию ЕИС в части соблюдения ограничений по непредставлению данных в соответствии с подпунктами «ж», «з», «л», «м» (с 1 июля 2018 года), а также «к» (с 1 сентября 2018 года) пункта 2) Правил, введенных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2018 года № 715, фактически реализованы Федеральным казначейством (функционал находится в составе версии ПО ЕИС, введенной

30 Государственные контракты от 30 июня 2017 года № ФКУ0283/06/2017, от 30 июня 2017 года № ФКУ0284/06/2017, от 6 октября 2017 года № ФКУ0504/10/2017, от 4 декабря 2017 года № ФКУ0715/12/2017.

31 Государственные контракты от 30 июня 2017 года № ФКУ0283/06/2017, от 30 июня 2017 года № ФКУ0284/06/2017 и от 4 декабря 2017 года № ФКУ0715/12/2017.

32 Работы на сумму 799921820,00 рубля (61 % от цены всех государственных контрактов).

33 Государственные контракты от 30 июня 2017 года № ФКУ0283/06/2017 и от 30 июня 2017 года № ФКУ0284/06/2017 на общую сумму 375200,00 тыс. рублей.

в эксплуатацию), но формально не включались ФКУ ЦОКР в полном объеме в государственный контракт на развитие ЕИС³⁴.

В связи с этим в отношении указанных нормативных требований отсутствует подтверждение о проведении этапов, предусмотренных пунктом 4 раздела II Требований от 6 июля 2015 года № 676.

Кроме того, по результатам проверки был выявлен ряд нарушений в части исполнения государственных контрактов³⁵.

3. Оценка эффективности и результативности функционирования единой информационной системы в сфере закупок и подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»

Расходование бюджетных средств на создание, развитие, ведение и обслуживание ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ осуществлялось Федеральным казначейством в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»³⁶ (далее – Государственная программа). Минфин России является ответственным исполнителем, а Федеральное казначейство является одним из участников Государственной программы.

По результатам проведенного анализа установлено, что в Государственной программе отсутствуют цели, задачи, индикаторы и показатели, отражающие результаты работ по созданию, развитию и обслуживанию ЕИС и отражают работы по развитию ПУЗ ГИИС ЭБ только в части усиления взаимосвязи бюджетного процесса и процедур планирования закупок.

34 № ФКУ0292/07/2018/ИС от 6 июля 2018 года с единственным исполнителем ОАО «РТ-Проектные технологии» на выполнение работ по развитию ЕИС.

35 В нарушение требований части 7 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ и условий оплаты, установленных государственным контрактом (пункты 4.1.3 и 5.1 государственного контракта от 21 июля 2017 года № ФКУ0306/07/2017), приемка и оплата услуг по цене этапа контракта была осуществлена ранее подписания соответствующего дополнительного соглашения о снижении цены этапа контракта. В нарушение требований части 7 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ и условий государственных контрактов (пункт 2.1.1.2 приложения № 1 к государственному контракту от 29 декабря 2017 года № ФКУ0822/12/2017 и раздел 4 приложения № 2 и приложения № 3 к государственному контракту от 21 июля 2017 года № ФКУ0306/07/2017) ФКУ ЦОКР не было обеспечено своевременное рассмотрение отчетов об оказанных услугах, что влечет риски взыскания неустоек со стороны исполнителя. Нарушение сроков рассмотрения отчетов составило 3 рабочих дня по отчету за 1 этап государственного контракта от 29 декабря 2017 года № ФКУ0822/12/2017, 1, 22 и 20 рабочих дней – по отчетам за август, октябрь и 1 этап государственного контракта от 21 июля 2017 года № ФКУ0306/07/2017.

36 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Анализ работоспособности ЕИС

По результатам анализа³⁷ была установлена тенденция к увеличению сроков недоступности ЕИС в связи с проведением регламентных работ и занижению запланированных сроков выполнения работ³⁸. Указанные факты, а также значительное количество работ, выполняемых в будние дни, негативным образом сказываются на соблюдении принципа свободного и безвозмездного доступа к информации о контрактной системе.

Установлен рост количества инцидентов при эксплуатации ЕИС³⁹, максимальное количество приходится на I и II кварталы 2017 года, что также подтверждается анализом динамики обращений пользователей. Общий срок неработоспособности отдельных функций ЕИС составил 4606 часов (21 % от общего периода работы ЕИС).

По результатам проверки установлено, что большая часть инцидентов в I и II кварталах 2017 года связана с размещением федеральными государственными заказчиками планов закупок.

Одной из причин указанных сбоев являлось принятие решения о формировании планов закупок в ПУЗ ГИИС ЭБ, не введенной в эксплуатацию (находящейся в опытной эксплуатации) и работавшей нестабильно.

В результате перевода части (федерального) контингента из ЕИС в подсистему управления закупками ГИИС ЭБ (на базе ППО Универсальная фронт-офисная система (ППО УФОС), не введенную в эксплуатацию в соответствии с пунктом 13 Требований от 6 июля 2015 года № 676 (находящейся в опытной эксплуатации) и работавшую нестабильно, для формирования в ней в режиме фактической постоянной (промышленной) эксплуатации планов закупок и передачи посредством интеграции указанных планов закупок в ЕИС, были зафиксированы масштабные сбои при размещении федеральными государственными заказчиками планов закупок, что создало препятствие для своевременного размещения заказов в I квартале 2017 года.

Причиной, негативно повлиявшей на работоспособность ЕИС, стала невозможность оперативной технической реализации функциональных требований о введении новой кодификации закупок, изложенных в приказе

37 Проведенный анализ охватывает период с даты ввода ЕИС в эксплуатацию (1 января 2016 года) по первое полугодие 2018 года.

38 Краткий анализ периодов неработоспособности ЕИС представлен в приложении № 4 к настоящему отчету.

39 Динамика количества инцидентов приведена в приложении № 4 к настоящему отчету.

от 29 июня 2015 года № 422 «Об утверждении порядка формирования идентификационного кода закупки» (ИКЗ). В частности, данным приказом было установлено, что ИКЗ неизменен, однако, состоит из изменяемых частей, что привело к невозможности осуществить закупку, если, например, относительно плана закупок изменялся идентификационный код заказчиков, код вида расходов или ОКПД2. Указанные проблемы исправлялись впоследствии технологическими решениями.

Восстановление функциональности ЕИС стало возможным с учетом экстренного возврата к технологической платформе ЕИС, которая позволяла без использования возможностей внешних информационных систем (платформы УФОС ГИИС «Электронный бюджет») формировать планы закупок и планы-графики закупок. Данная функциональность была реализована ранее в ЕИС в целях соблюдения норм Федерального закона 44-ФЗ, согласно которому региональные и муниципальные заказчики осуществляют формирование планов закупок и планов-графиков закупок, но была частично переведена на платформу ПУЗ (УФОС) ГИИС ЭБ.

По результатам проверки было установлено, что общая тенденция роста количества инцидентов свидетельствует о признаках недостаточной стабильности (устойчивости) ЕИС, в том числе вызванной существенным расширением функциональности ЕИС в 2017–2018 годах.

В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона № 44-ФЗ ЕИС обеспечивает автоматизированное формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам контрактной системы.

По результатам проведенного анализа эффективности и результативности работы ЕИС установлено, что в настоящее время в ЕИС отсутствует функционал автоматизированного анализа и контроля, позволяющий выявлять и предупреждать процедурные нарушения в сфере закупок, в частности не обеспечивается фиксация последовательности действий заказчика (с постепенным вводом функционала автоматического блокирования действий заказчика в случае выявления системой нарушений).

Для обеспечения указанных функций представляется целесообразным осуществить ряд доработок ЕИС:

- в ЕИС должен быть полностью автоматизирован поэтапный процесс заключения и последующего исполнения государственного контракта (система не должна допускать перехода к новому этапу и регистрации в ЕИС

юридически значимого действия или размещения информации до тех пор, пока полностью не завершен предыдущий этап);

- ЕИС должна содержать аналитические модули (компоненты) обработки данных (с использованием унифицированных кодов), позволяющие выявлять превышения допустимых пределов отклонения от обоснованных цен контрактов (по результатам информации о контрактах (договорах), исполненных в предыдущие периоды), автоматически размещать предупреждение о таких отклонениях, а впоследствии блокировать возможность заключать контракты с ценой, превышающей заданный предел ее отклонения от обоснованного значения.

При разработке функциональных требований к ЕИС и последующем ее развитии полагаем необходимым:

- с применением современных технологий обеспечить возможность автоматической передачи из личного кабинета заказчика информации о закупке/извещения (приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) потенциальным участникам закупок, включенным в реестр участников закупок;
- доработать аналитический функционал ЕИС и обеспечить необходимое взаимодействие с иными информационными системами с целью автоматического выявления признаков «фирм-однодневок» по всем уровням исполнителей (подрядчиков) и соисполнителей (субподрядчиков).

Видится обоснованной разработка в ЕИС функционала, позволяющего выявлять изменения существенных условий государственного контракта в процессе его исполнения, внесенные в такие контракты путем заключения дополнительных соглашений.

Так, должны быть установлены базовые (неизменяемые) условия контракта, а также определен порядок отражения основных показателей (характеристик) контракта в стандартных (унифицированных) формах их регистрации в ЕИС. При этом все изменения в заключенный государственный контракт также должны регистрироваться в ЕИС с использованием специально разработанных форм. В случае попытки внесения в государственный контракт изменений, приводящих к нарушению существенных условий контракта, такие действия заказчика должны автоматически блокироваться системой.

В Федеральном казначействе отсутствует регламентированная процедура утверждения технических заданий в соответствии с пунктом 4 раздела II Требований от 6 июля 2015 года № 676, согласно которому техническое задание на создание системы и модель угроз безопасности информации утверждаются должностным лицом органа исполнительной власти, на которое возложены соответствующие полномочия.

Приказами Федерального казначейства «О распределении обязанностей между руководителем Федерального казначейства и его заместителями»⁴⁰ не определены полномочия руководителей по утверждению технических заданий во исполнение пункта 4 (с учетом пункта 17) раздела II Требований от 6 июля 2015 года № 676, в соответствии с которым техническое задание на создание и развитие системы и модель угроз безопасности информации утверждаются должностным лицом органа исполнительной власти, на которое возложены соответствующие полномочия.

Зафиксированы факты утверждения технических заданий не уполномоченными лицами ФКУ ЦОКР.

Техническое задание на выполнение работ по развитию Подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» поступило в ФКУ ЦОКР без отметки об утверждении со стороны Федерального казначейства и утверждено в составе документации открытого конкурса (номер закупки в ЕИС 0895100000117000174) заместителем директора ФКУ ЦОКР А.Ю. Сединым, действующим на основании доверенности ФКУ ЦОКР от 28 декабря 2016 года № 05-48/119.

Однако приказом Федерального казначейства 18 января 2017 года № 2н не предусмотрена передача полномочий Федерального казначейства как уполномоченного органа на создание и развитие государственных информационных систем, включая ЕИС и ГИИС «Электронный бюджет», по утверждению технических заданий, а также не определена процедура утверждения уполномоченным Федеральным казначейством лицом (представителем ФКУ ЦОКР) технических заданий по факту их формирования либо по факту получения проектов технических заданий от центрального аппарата Федерального казначейства.

40 Приказ Федерального казначейства от 7 июня 2016 года № 188, приказ от 30 августа 2017 года № 220, приказ от 13 октября 2017 года № 277, приказ от 29 декабря 2017 года № 395 (ред. от 1 февраля 2018 года).

Введенные в эксплуатацию компоненты ПУЗ ГИИС ЭБ функционируют на различных технологических платформах, при этом не обеспечивают взаимодействие с Подсистемой обеспечения интеграции, ведения реестров и формуляров системы ГИИС ЭБ (ПОИ), в соответствии с технорбочей документацией на ПОИ, разработанной в рамках государственного контракта от 9 января 2013 года № УИС-01/2013, за исключением отдельных модулей. Данное решение является отходом от ранее принятой Федеральным казначейством общесистемной архитектуры ГИИС ЭБ и требует соответствующего обоснования, внесения изменений в организационно-распорядительные и правовые акты, а также актуализации программной и эксплуатационной документации ПОИ и ПУЗ ГИИС ЭБ.

При этом до внесения указанных изменений в нарушение пункта 19 раздела V Требований от 6 июля 2015 года № 676, согласно с которому орган исполнительной власти осуществляет эксплуатацию системы в соответствии с рабочей документацией, указанной в пункте 7 Требований от 6 июля 2015 года № 676, Федеральное казначейство осуществляло в 2017 году эксплуатацию ПУЗ ГИИС ЭБ не в соответствии с рабочей документацией для централизованных подсистем ГИИС ЭБ.

Общесистемное базовое программное обеспечение технологической платформы ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ характеризуется низким уровнем импортозамещения⁴¹, не включено в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных⁴², за исключением средств обеспечения информационной безопасности и программного обеспечения подсистемы управления закупками «ОТР.Универсальная фронт-офисная система (ОТР.УФОС)».

Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» за 2016 год (в части мероприятий Федерального казначейства), предусмотренный в соответствии с пунктом 31 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588, содержит информацию о том, что ПУЗ ГИИС ЭБ введена

⁴¹ Доля от общего объема используемого программного обеспечения, включенного в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, составляет менее 50 процентов.

⁴² В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 года № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

в эксплуатацию в 2016 году, однако правовой акт Федерального казначейства либо Минфина России⁴³ о вводе системы в эксплуатацию, предусмотренный пунктом 13 Требований от 6 июля 2015 года № 676, отсутствует.

Анализ эффективности и результативности функционирования ПУЗ ГИИС ЭБ

Со второго полугодия 2016 года⁴⁴ в ПУЗ ГИИС ЭБ была обеспечена возможность формирования планов закупок для представления их главным распорядителям бюджетных средств, оператором соответствующих модулей согласно Приказу № 110н являлось Федеральное казначейство.

Со второго полугодия 2017 года Минфином России было определено⁴⁵, что государственные заказчики, действующие от имени Российской Федерации, осуществляют формирование планов закупок, не содержащих сведения, составляющие государственную тайну, на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов и их последующее направление главным распорядителям бюджетных средств в ПУЗ ГИИС ЭБ⁴⁶.

Указанные факты позволяют сделать вывод о частичном дублировании функционала ПУЗ ГИИС ЭБ и подсистемы бюджетного планирования ГИИС ЭБ в части формирования планов закупок, что привело к осуществлению Минфином России и Федеральным казначейством закупок работ с однородным функционалом в объеме 4304,78 тыс. рублей (расчетно).

В ходе проведенной проверки были выявлены проблемы, имеющиеся у государственных заказчиков при подготовке планов закупок, связанные с невозможностью своевременного размещения планов закупок в ЕИС посредством подсистемы бюджетного планирования ГИИС ЭБ.

При этом отсутствовал правовой акт Минфина России⁴³ о выводе ПУЗ ГИИС ЭБ (либо ее модулей, компонентов) из эксплуатации, предусмотренный пунктом 21 раздела IV Требований от 6 июля 2015 года № 676, с указанием

43 В соответствии с требованиями приказа Минфина России от 27 апреля 2017 года № 67н «Об утверждении Положения о порядке разработки и утверждения документации, касающейся государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», составе и требованиях к ее содержанию».

44 Письмо Минфина России от 17 июня 2016 года № 21-03-04/35490.

45 Письмо Минфина России от 7 июля 2017 года № 21-07-05/43320.

46 При подготовке к вводу в эксплуатацию подсистем (компонентов, модулей) ГИИС ЭБ в 2017 году и формировании документации было принято решение о выделении модуля подсистемы бюджетного планирования, функционал которого предусматривает формирование планов закупок, в составе подсистемы управления расходами.

оснований для вывода системы из эксплуатации, определенные в подпунктах «а)» – «в)» пункта 20 раздела IV Требований от 6 июля 2015 года № 676.

При отсутствии правового акта о выводе из эксплуатации в 2018 году ПУЗ ГИИС ЭБ в полном объеме, включая весь перечень модулей и компонентов, без соответствующих обоснований не включена ФКУ ЦОКР в перечень эксплуатируемых подсистем в рамках государственного контракта № ФКУ0095/03/2018/ИС от 15 марта 2018 года, заключенного ФКУ ЦОКР с исполнителем работ ООО «Организационно-технологические решения 2000» на оказание услуг по обеспечению эксплуатации государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» на сумму 769000,0 тыс. рублей. Исключение ФКУ ЦОКР из государственного контракта эксплуатации ПУЗ ГИИС ЭБ не соответствует финансово-экономическому обоснованию, представленному Федеральным казначейством в ФКУ ЦОКР на этапе планирования мероприятия по информатизации, не имеющего исключений из состава эксплуатируемых модулей и компонентов ГИИС ЭБ, при этом предполагает снижение НМЦК (до 778330,97 тыс. рублей от согласованных в рамках Плана информатизации затрат в размере 791522,2 тыс. рублей).

Минфином России как оператором подсистемы бюджетного планирования ГИИС ЭБ не обеспечена разработка, согласование документации и порядка эксплуатации нового функционала подсистемы бюджетного планирования ГИИС ЭБ (в части интеграции с ЕИС), согласно проектным решениям на ЕИС, установленным в соответствии с пунктом 7 раздела II Требований от 6 июля 2015 года № 676, в результате чего Минфином России не обеспечено соблюдение требований к форматам и способам передачи в электронном виде данных, представляемых в ЕИС⁴⁷, разработанных по заказу ФКУ ЦОКР в рамках государственного контракта № ФКУ0504/10/2017 от 6 октября 2017 года, утвержденных Федеральным казначейством 7 ноября 2017 года, что негативно повлияло на возможности своевременного размещения государственными заказчиками планов закупок в ЕИС в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 года № 1168.

В нарушение установленного порядка создания систем в соответствии с разделом II Требований от 6 июля 2015 года № 676 ФКУ ЦОКР как государственным заказчиком в рамках государственного контракта

⁴⁷ Требования к форматам файлов (код документа: 30243622.30.99,99.ТФ.001-1.3 1(2,6)-ЛУ).

№ ФКУ0504/10/2017 от 6 октября 2017 года, Федеральным казначейством при реализации функционала интеграции с подсистемой бюджетного планирования ГИИС ЭБ, сданного в эксплуатацию в составе версии 8.0 ЕИС, не соблюдены в полном объеме требования о проведении опытной эксплуатации доработанных компонентов:

а) фактически доработанные компоненты, особенности технологии их реализации не включены в разработанную программу и методику опытной эксплуатации, в соответствии с подпунктом «а» пункта 11 Требований от 6 июля 2015 года № 676:

- в разработанных по заказу ФКУ ЦОКР в рамках государственного контракта № ФКУ0504/10/2017 от 6 октября 2017 года и утвержденных Федеральным казначейством Требованиях к форматам файлов⁴⁸ также описана техническая возможность передачи (и приема) от внешних систем размещения заказов плана закупок в структурированной форме, однако без указания возможности применения данного формата в целях интеграции с подсистемой бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет»;

в) опытная эксплуатация доработанного функционала ЕИС с применением контрольных примеров, определяющих особенности интеграции с подсистемой бюджетного планирования ГИИС ЭБ, не проводилась;

г) не обеспечено участие Минфина России как оператора подсистемы бюджетного планирования ГИИС ЭБ в интеграционном тестировании, предусмотренном государственным контрактом № ФКУ0504/10/2017 от 6 октября 2017 года.

В результате отсутствия надлежащего контроля со стороны Федерального казначейства за деятельностью ФКУ ЦОКР, предусмотренного подпунктом 1 пункта 5.1 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в 2017 году зафиксированы перерывы в обслуживании информационных подсистем ГИИС ЭБ Федерального казначейства в связи с несвоевременным планированием и заключением государственных контрактов: 61 день в период 1 июля 2017 года – 31 августа 2017 года в разрыве действия государственных контрактов на оказание услуг по обеспечению эксплуатации ГИИС ЭБ: УИС-76/2016 (срок действия: 1 января 2017 года – 30 июня 2017 года) и ФКУ0370/09/2017 (срок действия: 1 сентября 2017 года – 31 декабря 2017 года).

⁴⁸ Код документа: 30243622.30.99,99.ТФ.001-1.3 1(2,6)-ЛУ.

В связи с тем, что, несмотря на имеющийся разрыв действия государственных контрактов, направленных на оказание услуг по обеспечению эксплуатации, работоспособность подсистем ГИИС ЭБ не была нарушена, данное обстоятельство также косвенно свидетельствует о проведении эксплуатации функционала ГИИС ЭБ в составе ЕИС.

Выводы

1. В целях обеспечения создания, развития и эксплуатации единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) и подсистемы управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ПУЗ ГИИС ЭБ) в период 2015–2017 годов и первом полугодии 2018 года было заключено 22 государственных контракта на общую сумму 4074175,67 тыс. рублей, из них конкурентными способами 2807324,35 тыс. рублей. Средняя экономия при проведении закупок (конкурентными способами) составила 1,6 процента.

2. Работы по созданию, развитию и эксплуатации ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ осуществлялись в рамках государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». При этом цели, задачи, индикаторы и показатели указанной государственной программы не отражают работы и/или их результаты, связанные с ЕИС, и лишь частично отражают работы, связанные с ПУЗ ГИИС ЭБ.

3. Отсутствие установленного порядка взаимодействия органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минфин России, Федеральное казначейство) при разработке, согласовании и исполнении функциональных требований к ЕИС послужило причиной их неполной и несвоевременной реализации в период с 2015 года по первое полугодие 2017 года, а также содержит риски непроведения своевременной доработки ЕИС в соответствии с изменениями законодательства о контрактной системе и/или заключения государственных контрактов на выполнение избыточных (необоснованных) работ.

4. Финансово-экономическое обоснование к проекту распоряжения, определяющего АО «РТ-Проектные технологии» единственным исполнителем закупок работ и услуг по развитию и эксплуатации ЕИС, выполнено с нарушением требований к обоснованию цены контракта, заключаемого

с единственным исполнителем, поскольку не содержит расчет стоимости работ по развитию ЕИС. Кроме того, финансово-экономическое обоснование характеризуется недостаточной проработанностью в части расчета стоимости услуг по эксплуатации ЕИС, что подтверждается наличием значительного количества замечаний органов государственной власти.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует отдельный порядок принятия актов Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), что влечет за собой риски необоснованного выбора единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), фактического исполнения работ (оказания услуг) по заключенным государственным контрактам силами только субподрядчиков (соисполнителей), а также издания актов Правительства Российской Федерации без учета замечаний (возражений) органов государственной власти.

При этом Федеральным законом № 44-ФЗ не установлены требования о необходимости подготовки расчета и обоснования цены государственного контракта при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного распоряжением (постановлением) Правительства Российской Федерации, что в случае недостаточной проработанности проектов указанных правовых актов влечет за собой риски завышения цен государственных контрактов.

5. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2017 года № 275-р АО «РТ-Проектные технологии» определено единственным исполнителем осуществляемых Федеральным казначейством в 2017–2018 годах закупок работ и услуг по развитию и эксплуатации ЕИС.

При этом 93 % общего объема работ было передано субподрядным организациям, АО «РТ-Проектные технологии» фактически обеспечивало координацию и контроль за выполнением работ субподрядчиками, а также подготовку технических заданий.

Основным исполнителем работ являлись организации, входящие либо аффилированные с группой компаний Ланит (76 % от стоимости государственных контрактов, заключенных с АО «РТ-Проектные технологии»). Следует отметить, что организации, входящие в группу компаний Ланит, также являлись исполнителями всех государственных контрактов по развитию и эксплуатации ЕИС в период 2015–2017 годов, заключенных по результатам конкурентных закупок, на общую сумму 1993009,00 тыс. рублей.

Разница между стоимостью государственных контрактов, заключенных с АО «РТ-Проектные технологии», работы по которым были переданы на субподряд в полном объеме, и ценой субподрядных договоров составила 45516,9 тыс. рублей (3,5 % от цены государственных контрактов).

6. В ходе проверки выявлено 14 нарушений и недостатков при организации и проведении закупок, в том числе 6 нарушений и недостатков, связанных с обоснованием размеров начальных (максимальных) цен контрактов (цен контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на общую сумму 165911,98 тыс. рублей, 4 нарушения, связанных с заключением и исполнением государственных контрактов, и 4 нарушения, связанных с планированием и проведением процедур закупок.

7. Выявлены недостатки при планировании и реализации мероприятий информатизации по развитию и эксплуатации информационных систем (ЕИС, ПУЗ ГИИС ЭБ, АСФК), оператором которых является Федеральное казначейство, требующие внесения изменений в организационно-распорядительные и правовые акты Минфина России, Правительства Российской Федерации, а также актуализации программной и эксплуатационной документации, связанные с:

- отсутствием единого подхода в нормативно-правовой базе к описанию архитектуры ГИИС ЭБ в части разделения ее на модули и компоненты;
- наличием противоречий в нормативных правовых актах, определяющих порядок взаимодействия ЕИС и ГИИС ЭБ, в том числе объем информации и документов, формируемых и передаваемых из ГИИС ЭБ в ЕИС, а также в области информационного обеспечения функций и полномочий Федерального казначейства;
- наличием дублирования реализованного в разное время функционала ЕИС и подсистемы управления закупками ГИИС ЭБ, АСФК, а также вновь создаваемого Минфином России без должной координации работ дублирующего функционала ГИИС ЭБ с последующей передачей отдельных функций и полномочий Федерального казначейства в Минфин России;
- наличием существенной взаимной интеграции в составе единого технологического комплекса ЕИС и ПУЗ ГИИС ЭБ (в части реализации ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, ведения реестра банковских гарантий, ведения реестра договоров);

- несоблюдением Федеральным казначейством, ФКУ ЦОКР, Минфином России Требований к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 года № 676, в том числе связанных с отсутствием в Федеральном казначействе, ФКУ ЦОКР процедуры утверждения технических заданий (требований) на создание (развитие) государственных информационных систем;

- несоблюдением Федеральным казначейством установленных Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365, в том числе в части:

- включения в планы-графики закупок Федерального казначейства, ФКУ ЦОКР мероприятий информатизации без проведения стоимостной оценки Минкомсвязью России соответствующих обоснований, в том числе проведенных с перерасчетом в сторону увеличения объемов закупки услуг у единственного исполнителя (АО «Гознак»);
- некорректного планирования мероприятий информатизации на 2018 год и плановый период 2019–2020 годов со стороны Федерального казначейства, ограничивающего возможности исполнения ФКУ ЦОКР функций государственного заказчика в части финансового обеспечения проведенных закупок по развитию и эксплуатации АСФК в IV квартале 2018 года.

8. Отсутствие установленных нормативных требований, определяющих плановые сроки ввода в эксплуатацию подсистем, модулей и компонентов ГИИС ЭБ, в том числе ПУЗ ГИИС ЭБ (установлены только сроки разработки), привело к необоснованному затягиванию Федеральным казначейством сроков опытной эксплуатации ПУЗ ГИИС ЭБ, проведению ее с нарушением Требований № 676, в фактическом режиме постоянной («промышленной») эксплуатации, в том числе до выполнения требований по информационной безопасности.

9. Федеральным казначейством нарушены сроки, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 658, в части разработки одного модуля и двух компонентов подсистемы

управления закупками ГИИС ЭБ⁴⁹ (сроки разработки – 2014 год), при этом в рамках годового отчета за 2016 год о реализации государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» представлены данные о вводе в эксплуатацию данной подсистемы в полном объеме.

10. Функционал осуществления контроля в соответствии с частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части сведений, составляющих государственную тайну, и (или) сведений, доступ к которым ограничен федеральными законами ПУЗ ГИИС ЭБ не реализован.

11. Выявлен недостаток, связанный с низким уровнем импортозамещения системного программного обеспечения технологической платформы ЕИС и подсистемы управления закупками ГИИС ЭБ, не включенного в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 года № 1236.

12. Выявлено несоответствие годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» за 2016 год, в соответствии с которым подсистема управления закупками ГИИС ЭБ представлена, как введенная в эксплуатацию в 2016 году в отсутствие правового акта Федерального казначейства о вводе в эксплуатацию.

13. Выявлены нарушения требований, предъявляемых к применению правил ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности федерального имущества со стороны ФКУ ЦОКР и Федерального казначейства при передаче Федеральным казначейством в ФКУ ЦОКР и, далее, передаче ФКУ ЦОКР в пользование третьим лицам (в акционерное общество «Гознак») федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления за Федеральным казначейством.

49 Модуль осуществления контроля в соответствии с частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части сведений, составляющих государственную тайну, и (или) сведений, доступ к которым ограничен федеральными законами; компонент ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну; компонент ведения закрытого реестра банковских гарантий.

14. Определена причина масштабных сбоев при размещении федеральными государственными заказчиками планов закупок, что создало препятствие для своевременного размещения заказов в I квартале 2017 года, связанная с переводом части (федерального) контингента из ЕИС в подсистему управления закупками ГИИС ЭБ (на базе ППО УФОС), не введенную в эксплуатацию в соответствии с пунктом 13 Требований № 676.

15. В целом, ЕИС обеспечивает формирование, обработку, хранение требуемой информации о закупках, а также ее предоставление пользователям.

Вместе с тем выявлена общая тенденция роста количества инцидентов в работе ЕИС, что свидетельствует о признаках недостаточной стабильности (устойчивости) информационной системы, в том числе вызванной существенным расширением функциональности в 2017–2018 годах.

16. Выполнена интеграция подсистемы бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет» и ЕИС, обеспечен сквозной контроль соответствия потребностей фактически проводимым закупкам (в части КВР, КБК и ОКПД).

17. В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона № 44-ФЗ ЕИС обеспечивает автоматизированное формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам контрактной системы.

Вместе с тем в ЕИС отсутствует функционал, позволяющий обеспечить фиксацию последовательности действий заказчика (с постепенным вводом функционала автоматического блокирования действий заказчика в случае выявления системой нарушений), не автоматизирован поэтапный процесс заключения и последующего исполнения государственного контракта (система допускает возможность перехода к новому этапу и регистрации в ЕИС юридически значимого действия или размещения информации в случае, если не завершен предыдущий этап).

В настоящее время в ЕИС также отсутствуют модули (компоненты) обработки данных (с использованием унифицированных кодов), позволяющие выявлять превышения допустимых пределов отклонения от обоснованных цен контрактов (по результатам информации о контрактах (договорах), исполненных в предыдущие периоды), автоматически размещать предупреждение о таких отклонениях, а в последствии блокировать возможность заключать контракты с ценой, превышающей заданный предел ее отклонения от обоснованного значения.

Не обеспечена возможность автоматической передачи из личного кабинета заказчика информации о закупке/извещения (приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) потенциальным участникам закупок, включенным в реестр участников закупок, отсутствует взаимодействие с иными информационными системами с целью автоматического выявления признаков «фирм-однодневок» по всем уровням исполнителей (подрядчиков) и соисполнителей (субподрядчиков).

В ЕИС отсутствует функционал, позволяющий выявлять изменения существенных условий государственного контракта в процессе его исполнения, внесенные в такие контракты путем заключения дополнительных соглашений.

18. Выявлены недостатки в нормативном правовом регулировании координации информатизации, в результате которых для мероприятий по информатизации, реализация которых была запланирована как в текущем финансовом году, так и в плановом периоде (в 2015 году на 2016–2017 годы, в 2016 году на 2017–2018 годы), Федеральным казначейством в планы-графики были включены закупки и заключены государственные контракты в рамках лимитов планового периода 2015–2018 годов (на общую сумму 1093659,5 тыс. рублей) без проведения Минкомсвязью России стоимостной оценки по критерию соответствия стоимости планируемых к закупке товаров, работ и требованиям статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ в соответствии с пунктом 9 Правил проведения оценки мероприятия по информатизации по критериям оценки, утвержденных приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 371.

Предложения

1. Федеральному казначейству, ФКУ ЦОКР устранить недостатки организации планирования мероприятий по информатизации.

2. Минфину России совместно с Федеральным казначейством устранить недостатки и нарушения нормативно-правовой базы ЕИС и ГИИС ЭБ, приведя ее в соответствие с нормами федерального законодательства, в том числе

внести изменения в нормативные правовые акты⁵⁰, требующие исключения подсистемы управления закупками ГИИС ЭБ и прямого указания на формирование всех документов закупочного процесса в ЕИС.

3. Федеральному казначейству доработать регламент взаимодействия с ФКУ ЦОКР в целях закрепления процедуры согласования и утверждения технических заданий в соответствии с пунктом 4 Требований № 676.

4. Минфину России обеспечить соблюдение требований Федерального казначейства как оператора ЕИС в части форматов и способов передачи в электронном виде данных, представляемых в ЕИС из подсистем ГИИС ЭБ, оператором которых является Минфин России.

5. Федеральному казначейству, Минфину России сформировать регламентную процедуру проведения опытной эксплуатации ЕИС и подсистем, модулей и компонентов ГИИС ЭБ, оператором которых является Минфин России, для изменений, влияющих на их информационное взаимодействие и обеспечить ее реализацию, в том числе при получении из системы ЭБ в ЕИС плана закупок для его последующего размещения в открытой части ЕИС.

6. Минфину России, Федеральному казначейству разработать регламент разработки и согласования функциональных требований к ЕИС, а также порядок контроля за их исполнением.

⁵⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»; приказ Минфина России от 7 июля 2016 года № 110н; постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 года № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок»; приказ Минфина России от 24 ноября 2014 года № 136н (перечень актов определяется Минфином России по согласованию с Федеральным казначейством).