



Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
М.С. РОХМИСТРОВ

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
С.А. АГАПЦОВ

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
В.Н. БОГОМОЛОВ

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
А.А. КАУЛЬБАРС

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
Ю.В. РОСЛЯК

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
С.И. ШТОГРИН

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ 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»**

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.

Анализ показал, что отмечается тенденция роста количества правовых актов Правительства Российской Федерации о выборе единственного поставщика. Так, по итогам 2016 и 2017 годов количество правовых актов Правительства Российской Федерации 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.

Методические рекомендации по применению методов обоснования начальных (максимальных) цен контрактов (далее – НМЦК) носят не-обязательный характер, и их несоблюдение не влечет ответственности.

Кроме того, недостаточно проработан вопрос подготовки актов Правительства Российской Федерации 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.

Всего 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.

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.

Предложения Счетной палаты

- 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 экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.13.0.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

1. Деятельность заказчиков по использованию средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации в рамках осуществления закупок для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации (далее – проверяемые закупки).

2. Законодательное регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ структуры и объема проверяемых закупок, а также обоснований определения единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг.

2. Анализ закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Федеральные органы исполнительной власти, являющиеся заказчиками проверяемых закупок.
- Иные объекты, являющиеся участниками процесса проверяемых закупок.

Исследуемый период

2015–2017 годы, истекший период 2018 года.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С мая по декабрь 2018 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Анализ структуры и объема проверяемых закупок, а также обоснований определения единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг

Анализ структуры и объема проверяемых закупок, в том числе в разрезе закупок, проведенных конкурентными способами за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) закупка может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, либо в случаях, установленных поручениями Президента Российской Федерации, у поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации (далее – закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)). В таких правовых актах указываются предмет контракта, а также может быть указан предельный срок, на который заключается контракт, и определена обязанность заказчика установить требование обеспечения исполнения контракта.

Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ является правом заказчика, а не обязанностью. При этом заказчик вправе осуществить закупку конкурентными способами.

Для отбора в целях проведения анализа постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года¹ об определении на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) были использованы:

- сведения, размещенные на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>;
- информация в электронном периодическом издании Справочная правовая система «КонсультантПлюс»;
- информация в электронном периодическом справочнике «Система ГАРАНТ»;
- информация, размещенная в системе автоматизации делопроизводства и электронного документооборота «Дело Web» Счетной палаты.

По результатам анализа, проведенного в рамках экспертно-аналитического мероприятия, выявлено 218 правовых актов Правительства Российской Федерации, принятых за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года, об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Информация о количестве принятых правовых актов Правительства Российской Федерации представлена в таблице:

	Количество постановлений (распоряжений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	Прирост, %
2015 г.	44	-
2016 г.	53	20,5
2017 г.	73	37,7
2018 г. (истекший период)	48	-
Итого	218	-

Таким образом, можно отметить тенденцию к увеличению количества правовых актов Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Отмечаем, что в соответствии с частью 4 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ и в соответствии с подпунктом «а» пункта 14 Правил ведения

¹ Здесь и далее по тексту за «истекший период 2018 года» принимаются сведения, полученные на дату начала обработки информации для анализа (24 октября 2018 года).

реестра контрактов, заключенных заказчиками², Федеральное казначейство проверяет наличие информации и документов, в том числе, реквизитов документа (документов), подтверждающего основание заключения контракта.

При этом пунктом 18 Порядка формирования информации, а также обмена информацией и документами между заказчиком и Федеральным казначейством в целях ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками³, установлено, что, в случае если документом, подтверждающим основание заключения контракта, является нормативный правовой (правовой) акт, указываются следующие реквизиты нормативного правового (правового) акта: наименование вида нормативного правового (правового) акта, дата принятия нормативного правового (правового) акта, номер нормативного правового (правового) акта, наименование нормативного правового (правового) акта (при наличии), дата окончания срока действия нормативного правового (правового) акта.

Кроме того, частью 4 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено, что в случае несоответствия информации и документов установленным требованиям такая информация и документы не подлежат размещению в реестре контрактов.

Вместе с тем проведенный анализ показывает, что в ряде случаев в карточках контрактов в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) отсутствует информация о реквизитах документа, подтверждающего основание заключения контракта.

Таким образом, выборочным анализом установлено, что в ЕИС содержится неполная информация о контрактах, заключенных на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

В связи с тем, что заказчиками не обеспечивается внесение всех необходимых сведений в ЕИС о реквизитах документа, подтверждающего основание заключения контракта, и/или указанные сведения не соответствуют информации, представленной в графической копии контракта, не представляется возможным в полной мере осуществлять автоматизированный

² Утвержден приказом Минфина России от 24 ноября 2014 года № 136н «О порядке формирования информации, а также обмена информацией и документами между заказчиком и Федеральным казначейством в целях ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками».

³ Утвержден приказом Минфина России от 24 ноября 2014 года № 136н «О порядке формирования информации, а также обмена информацией и документами между заказчиком и Федеральным казначейством в целях ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками».

контроль (аудит) контрактов, заключенных на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Общее количество контрактов, информация о которых имеется в ЕИС и в подсистеме ЕИС «Мониторинг закупок», осуществленных на основании постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), изданных за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года, составляет более 12000 единиц.

Информация о заключенных государственных контрактах за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года представлена в таблице:

	Количество контрактов, ед.	Рост		Сумма контрактов, млн. руб.	Изменение	
		ед.	%		млн. руб.	%
2015 г.	667	-	-	342774,81	-	-
2016 г.	3212	2545	481,6	223933,15	-118841,66	-34,7
2017 г.	3934	722	122,5	277292,33	+53359,18	+23,8
2018 г. (истекший период)	4985	1051	126,7	201265,31	-	-
Итого	12798	-	-	1045265,60	-	-

Таким образом, с 2016 года отмечается тенденция устойчивого роста количества контрактов, заключенных на основании распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации.

Кроме того, и объемный (суммарный) показатель заключенных контрактов в период 2016–2018 годов также имеет тренд на увеличение⁴. При этом необходимо отметить, что в 2017 году (за период, аналогичный истекшему в 2018 году) было заключено контрактов на сумму 98284388,74 тыс. рублей. То есть сумма контрактов с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), заключенных в 2018 году, может значительно превысить показатель 2017 года.

Суммарный объем заключенных контрактов, информация о которых размещена в открытой части ЕИС и заключенных за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года, в разрезе способов осуществления закупок представлен в таблице:

⁴ Значительный объем контрактов по сумме (342774,81 млн. рублей), заключенных в 2015 году, связан с заключением контракта 17 февраля 2015 года на сумму 222457,55 млн. рублей на выполнение работ по проектированию и строительству объекта транспортного перехода через Керченский пролив.

Способ осуществления закупки	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г. (истекший период)	Итого
Контракты, заключенные по результатам конкурентных закупок (аукцион, конкурс, запрос котировок), млн. руб.	4184155,52	4018974,00	4535395,28	4002034,47	16740559,27
Контракты с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), млн. руб.	1221059,32	1291511,22	1663485,81	1098269,13	5274325,48
Доля контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в общем объеме контрактов, заключенных по результатам конкурентных закупок, %	29,18	32,14	36,68	27,44	31,51
Контракты с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, млн. руб.	342774,81	223933,15	277292,33	201265,31	1045265,60
Доля контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ в общем объеме контрактов с единственным поставщиком, %	28,07	17,34	16,70	18,33	19,82

Исходя из данных, представленных в таблице, можно сделать вывод о том, что доля контрактов (в суммовом выражении), заключенных с единственным поставщиком, в целом является существенной (29 % и более). С 2015 по 2017 год происходило увеличение доли таких контрактов, и темпы роста объема контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) превышают темпы роста объема контрактов, заключенных по результатам конкурентных закупок за аналогичный период 2015–2017 годов (8,4 % против 36,2 %). Причем, доля контрактов, заключенных на основании постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), изданных за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года, составляет не менее 16 % от общего объема контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Проведенным анализом контрактов, заключенных на основании постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации

об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), изданных за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года, установлено, что по объему в разрезе видов экономической деятельности контракты разделяются (укрупненно) следующим образом:

(млн. руб.)

Виды деятельности	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Итого
Строительство и сопутствующие услуги в области архитектуры (ОКПД 42.1, 42.2, 41.2, 42.9, 71.1)	331633,30	53993,95	213436,01	62100,39	661163,64
Лекарственные препараты (ОКПД 21.2)	2077,00	5566,66	16039,73	11920,73	35604,12
Нефтепродукты (ОКПД 19.2)	113,45	6340,90	4813,59	9723,47	20991,41
Услуги телекоммуникационные (ОКПД 61.1, 61.9)	28,06	11110,75	1956,71	9383,35	22478,87
Средства автотранспортные и плавательные (ОКПД 29.1, 30.1)	2790,00	9574,18	9505,69	7376,60	29246,47
Научные исследования и разработки (ОКПД 72.1)	370,50	127781,97	388,47	62811,49	191352,43
Прочие виды деятельности	5762,50	9564,74	31152,15	37949,28	84428,66
Итого	342774,81	223933,15	277292,33	201265,31	1045265,60

Таким образом, начиная с 2015 года по истекший период 2018 года, по объемным показателям преобладают контракты в сфере строительства и сопутствующих услуг в области архитектуры (63,3 % от общего объема) и контракты на выполнение научных исследований и разработок (18,3 % от общего объема). Причем, количество таких контрактов составило 489 (3,8 % от общего количества контрактов) и 13 (0,1 % от общего количества контрактов) соответственно. То есть на 3,9 % заключенных контрактов приходится 81,6 % их общей стоимости.

Также отмечается значительный рост суммарного объема контрактов в сфере научных исследований и разработок (рост на 62423,02 млн. рублей в истекшем периоде 2018 года по сравнению с показателем 2017 года).

Кроме того, проведенный анализ конкурентных закупок в представленных сферах деятельности показывает наличие существенной экономии, получаемой по результатам их осуществления:

(млн. руб.)

Виды деятельности	Суммарный объем контрактов, заключенных по результатам проведения конкурентных процедур в 2015 году – истекший период 2018 года	Экономия средств по результатам проведения конкурентных закупок	Суммарный объем контрактов, заключенных по пункту 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ в 2015 году – истекший период 2018 года	Экономия средств, в случае проведения закупок по пункту 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ конкурентными способами (расчетно)
Строительство и сопутствующие услуги в области архитектуры (ОКПД 42.1, 42.2, 41.2, 42.9, 71.1)	6402666,79	289240,79	661163,64	29868,10
Лекарственные препараты (ОКПД 21.2)	1185021,71	111839,12	35604,12	3360,22
Нефтепродукты (ОКПД 19.2)	299222,19	15549,43	20991,41	1090,84
Услуги телекоммуникационные (ОКПД 61.1, 61.9)	104289,42	6063,02	22478,87	1306,84
Средства автотранспортные и плавательные (ОКПД 29.1, 30.1)	283729,26	6757,11	29246,47	696,52
Научные исследования и разработки (ОКПД 72.1)	371291,83	12186,01	191352,43	6280,29
Прочие виды деятельности	-	-	84428,66	-
Итого	8646221,20	441635,49	1045265,60	53390,54

Определение единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг, особенно в сферах деятельности, которые характеризуются существенным уровнем экономии бюджетных средств по результатам проведения конкурентных закупочных процедур, не только не способствует экономически эффективному расходованию бюджетных средств, но и может способствовать снижению конкуренции.

Анализ данных таблицы показывает, что в случае сохранения уровня снижения начальных (максимальных) цен контрактов (экономии), сложившегося при проведении конкурентных закупок в указанных сферах деятельности, потенциальный размер экономии, в случае проведения закупок, осуществленных у единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами, можно оценить в 53 млрд. рублей (расчетно), из которых более 55 % составляет расчетная экономия по закупкам работ в области строительства (на сумму почти 30 млрд. рублей) и более 11 % – по закупкам в области научных исследований и разработок (на сумму около 6 млрд. рублей).

Таким образом, заключение контрактов с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) на основании актов Правительства Российской Федерации, особенно в сферах деятельности, которые характеризуются наличием конкуренции, не способствует эффективному расходованию бюджетных средств, несет риски негативного влияния на уровень развития конкуренции, ограничивает возможность экономического роста хозяйствующих субъектов.

Анализ контрактов, заключенных на основании постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), изданных за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года, в разрезе стоимости и количества представлен в таблице:

Стоимость контрактов	2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	
	стоимость	количество	стоимость	количество	стоимость	количество	стоимость	количество
до 50 млн. руб.	1965,65	562	14957,55	3083	12795,60	3738	16889,88	4804
от 50 млн. до 100 млн. руб.	1280,48	18	3418,13	52	3897,89	54	5058,22	66
от 100 млн. до 250 млн. руб.	10206,18	59	3790,95	23	10808,27	59	10921,28	61
от 250 млн. до 500 млн. руб.	4566,68	13	6090,18	19	12096,93	33	9178,68	27
от 500 млн. до 1 млрд. руб.	5082,15	7	12692,14	17	17631,59	26	7427,38	10
свыше 1 млрд. руб.	319673,68	8	182984,20	18	220062,03	24	151789,88	17
Итого	342774,81	667	223933,15	3212	277292,33	3934	201265,31	4985

Таким образом, ежегодно более 84 % контрактов с единственным поставщиком (по количеству) заключается на сумму до 50 млн. рублей. При этом не менее 79 % контрактов с единственным поставщиком (по объемному показателю) заключается на сумму свыше 1 млрд. рублей.

По объему заключенных контрактов в проверяемом периоде самым крупным заказчиком является ФКУ «Управление федеральных автомобильных дорог «Тамань» Федерального дорожного агентства» (с общим объемом контрактов на сумму 228184,23 млн. рублей, или 21,83 % от общего объема). ООО «Стройгазмонтаж» является крупнейшим поставщиком с объемом контрактов на сумму 239404,76 млн. рублей⁵, или 22,9 % от общего объема.

По количеству контрактов в проверяемом периоде среди заказчиков лидирует Минпромторг России – 1144 контракта (8,94 % от общего количества контрактов). Из поставщиков первое место по количеству контрактов принадлежит ООО «РН-Карт» (дочерняя компания ПАО «Роснефть») – 8318 контрактов по поставке государственным заказчикам различных видов нефтепродуктов (64,99 % от общего количества контрактов).

**Анализ проектов постановлений или распоряжений
Правительства Российской Федерации об определении
единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)
товаров, работ, услуг, в том числе на соответствие требованиям
законодательства Российской Федерации о контрактной системе
в сфере закупок и наличия обосновывающих материалов**

Согласно пункту 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ к проектам постановлений или распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) прилагается обоснование цены контракта в соответствии с положениями статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ.

Вместе с тем в настоящее время Федеральным законом № 44-ФЗ не установлен порядок подготовки проектов распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

При отсутствии порядка подготовки проектов актов об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), проекты постановлений

⁵ ООО «Стройгазмонтаж» является исполнителем работ по контракту на строительство транспортного перехода через Керченский пролив на сумму 222457,55 млн. рублей.

и распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) подлежат рассмотрению в соответствии с общими правилами, которые установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (далее – Регламент).

При этом необходимо отметить следующее.

1. В соответствии с пунктом 49 Регламента при необходимости исполнения поручения в сжатые сроки (не более 10 дней) головной исполнитель организует исполнение поручения в оперативном порядке, для чего создает рабочие группы и проводит согласительные совещания. При внесении документов головной исполнитель информирует Правительство Российской Федерации о соисполнителях, не представивших предложения в установленный срок. При этом порядок получения и учета предложений от соисполнителей, не представивших их в установленный срок, не определен.

Минэкономразвития России⁶ в письме от 29 октября 2018 года отмечает, что необходимость согласования проектов правовых актов об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с Минэкономразвития России устанавливалась Правительством Российской Федерации не во всех случаях.

В соответствии с позицией Минфина России (письмо от 10 октября 2018 года № 01-02-01/72894) согласование проектов актов Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется Минфином России⁷ исключительно по результатам оценки обеспеченности планируемой закупки бюджетными ассигнованиями. Также Минфином России в указанном письме отмечается, что в соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 30 декабря 2015 года № ИШ-П13-8942 проекты распоряжений (постановлений) Правительства

⁶ По 24 апреля 2017 года федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с 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».

⁷ С 25 апреля 2017 года федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 года № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) подлежат обязательному согласованию ФАС России и Минфином России.

Сводная информация о результатах рассмотрения ФАС России проектов актов Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии с письмом ФАС России от 21 ноября 2018 года представлена в таблице:

Результат рассмотрения	Количество проектов актов Правительства Российской Федерации, ед.	Доля проектов актов Правительства Российской Федерации, %	Замечания ФАС России не учтены, ед.
Согласовано без замечаний	140	68,3	-
Согласовано с замечаниями	38	18,5	21
в том числе:			
- замечания в части выбора способа определения поставщика	11	5,4	9
- замечания в части несоответствия поручению Президента Российской Федерации	3	1,5	2
- замечания в части обоснования цены контракта	7	3,4	3
- замечания в части сроков действия проекта акта, обеспечения исполнения контракта, конкретизации перечня работ, дополнительных условий контракта и прочее	17	8,2	7
Информация о наличии замечаний / возражений отсутствует	27	13,2	-

Общее количество проектов актов Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), принятых без учета замечаний ФАС России, и по которым у ФАС России отсутствует информация, составляет 48, или 23,4 % от общего количества.

Кроме того, из 18 проектов актов Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), по которым у ФАС России имелись замечания в части выбора способа определения поставщика и обоснования цены контракта, указанные замечания были учтены только в 6 случаях (33,3 процента).

Также при рассмотрении проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об определении единственных подрядчиков

осуществляемых Минкомсвязью России в 2017–2018 годах закупок работ по обеспечению функционирования и развития официальных сайтов и иных интернет-ресурсов Правительства Российской Федерации, а также по переводу текстов и редакционной поддержке информационного наполнения некоторых интернет-ресурсов Правительства Российской Федерации⁸ Минфином России в письме от 4 сентября 2017 года № 19-11-09/56809 отмечается, что в проекте распоряжения применены понятия «иные интернет-ресурсы Правительства Российской Федерации» и «некоторые интернет-ресурсы Правительства Российской Федерации», что не позволяет определить какие именно интернет-ресурсы Правительства Российской Федерации будут дорабатываться, поддерживаться и наполняться контентом. Указанные понятия являются неадминистрируемыми и не позволяют определить предмет контракта и объем подлежащих выполнению работ. Указанное замечание Минфина России при издании распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2017 года № 2020-р учтено не было.

Определение единственных исполнителей (поставщиков) осуществляемых в 2018 году поставок автомобилей скорой медицинской помощи и школьных автобусов⁹ дважды не поддерживалось Минфином России (письмо от 26 апреля 2018 года № 24-02-05/28664 и от 23 июля 2018 года № 24-05-07/51431) по причине того, что определение единственных исполнителей (поставщиков) применяется в случаях отсутствия конкурентного рынка, либо невозможности осуществления конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом в итоге письмом от 29 августа 2018 года № 24-06-06/61837 Минфин России проинформировал об отсутствии концептуальных возражений по вопросу определения единственных исполнителей осуществляемых в 2018 году поставок автомобилей скорой медицинской помощи и школьных автобусов и 5 сентября 2018 года было издано распоряжение Правительства Российской Федерации № 1856-р об определении единственных поставщиков школьных автобусов и автомобилей скорой медицинской помощи.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2017 года № 275-р, определяющее АО «РТ-Проектные технологии» единственным исполнителем осуществляемых Казначейством России в 2017–2018 годах закупок работ и услуг по развитию и эксплуатации единой

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2017 года № 2020-р.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков школьных автобусов и автомобилей скорой медицинской помощи издано 5 сентября 2018 года № 1856-р.

информационной системы в сфере закупок, издано без учета заключения Минкомсвязи России об оценке целесообразности проведения мероприятий по информатизации и (или) их финансирования^{10,11}.

Дополнительно отмечаем, что Минфином России (письмо от 10 октября 2018 года) и Минэкономразвития России (письмо от 29 октября 2018 года) указывается на отсутствие обратной связи, позволяющей сделать вывод об учете при подготовке проектов распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) их возражений (замечаний).

Таким образом, проблематика учета замечаний органов государственной власти, которые осуществляют рассмотрение проектов распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), является актуальной.

2. В соответствии с пунктом 6 Правил осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1092, а также в соответствии с пунктом 3 части 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ Федеральное казначейство осуществляет в том числе полномочия по контролю за обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график закупок.

Согласно письму от 6 ноября 2018 года за Федеральным казначейством не закреплены полномочия по рассмотрению проектов распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Таким образом, при подготовке проектов распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) фактически контроль в отношении

10 Письмом от 13 марта 2017 года № ОП-П15-025-5397 (после издания распоряжения Правительства Российской Федерации) Минкомсвязью России в адрес Правительства Российской Федерации было направлено согласование проекта распоряжения.

11 Письмом от 4 апреля 2018 года № ОП-П8-085-7558 (после издания распоряжения Правительства Российской Федерации) Минкомсвязь России проинформировала Минфин России о нецелесообразности подготовки в отношении проекта распоряжения заключения, предусмотренного пунктом 60(2) Регламента, в связи с тем, что проект распоряжения подписан (от 17 февраля 2017 года № 275-р) и прошел процедуру официального опубликования.

обоснования цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)¹², осуществляется ФАС России, что находится в логическом противоречии с содержанием части 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

3. При анализе обосновывающих материалов к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации, определяющего АО «Российская электроника» единственным исполнителем осуществляемых ФТС России в 2017–2018 годах закупок работ по техническому обслуживанию и ремонту инспекционно-досмотровых комплексов, размещенных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации¹³ установлено, что выбор единственного исполнителя связан с тем, что АО «Российская электроника» располагает высоким научным и техническим потенциалом, осуществляет проведение качественного технического обслуживания и своевременного ремонта инспекционно-досмотровых комплексов.

При этом в 2014 году ФТС России проводился конкурс¹⁴ на выполнение аналогичных работ на сумму 306260,00 тыс. рублей, на участие в котором поступило три заявки. По итогам осуществления закупки государственный контракт заключен с ЗАО «СКАНСЕРВИС».

Таким образом, необоснованный выбор способа закупки (закупка у единственного поставщика) на конкурентном рынке несет риски негативного влияния на уровень развития конкуренции, ограничивает возможность экономического роста хозяйствующих субъектов, может привести к неэффективному расходованию бюджетных средств.

4. В результате анализа установлены факты привлечения в качестве единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) организаций, в отношении которых в сопроводительных материалах к проекту акта Правительства Российской Федерации отсутствует обоснование их выбора, а также организаций, имеющих признаки финансовой неустойчивости и/или несостоятельности.

Так, при рассмотрении материалов к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации об определении с 2017 года по 2019 год

12 За исключением контроля в сфере государственного оборонного заказа в отношении определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), установленного пунктом 3 части 10 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

13 Впоследствии распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2017 года № 487-р.

14 Реестровый номер извещения в ЕИС 0173100001514000026 (конкурс на выполнение работ по техническому обслуживанию и ремонту инспекционно-досмотровых комплексов в таможенных органах).

включительно ФГУП «Дирекция строящихся объектов» ФМБА России единственным подрядчиком (исполнителем) по осуществлению полного комплекса поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг, связанных с проектированием, строительством, реконструкцией, оснащением и вводом в эксплуатацию объектов, в рамках реализации проекта по созданию научно-клинической лаборатории с питомником для разведения и содержания кабарги¹⁵ установлено, что обоснование выбора указанного единственного подрядчика (исполнителя) в представленных материалах отсутствует.

В ряде случаев по основаниям, предусмотренным пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ в качестве единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по государственным контрактам определялись организации, у которых, согласно данным системы СПАРК-Интерфакс (www.spark-interfax.ru), в период контрактации по ключевым государственным проектам и программам усматривались признаки финансовой неустойчивости и/или признаки несостоятельности, а также низкие показатели надежности и деловой репутации.

Например, на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2017 года № 2601-р одним из единственных поставщиков музыкальных инструментов определено ООО «Аврора». При этом согласно данным СПАРК-Интерфакс уведомление о ликвидации ООО «Аврора» подано в органы налоговой службы 21 февраля 2018 года.

Вместе с тем выбор одним из единственных поставщиков ООО «Аврора» генерирует риски недостижения целей, которые заявлялись при подготовке распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2017 года № 2601-р (снижение общего количества уровня износа музыкальных инструментов, а также стимулирование производства музыкальных инструментов в России). Кроме того, в данном случае (как и в случае определения единственных поставщиков автомобилей скорой медицинской помощи и школьных автобусов) при осуществлении закупок усматриваются признаки скрытого субсидирования организаций (единственных поставщиков) – производителей товаров, что при наличии конкурентного рынка также не способствует прозрачности, развитию конкуренции и эффективному расходованию бюджетных средств.

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 мая 2017 года № 1049-р.

В результате проведенного анализа установлены случаи определения единственным поставщиком (исполнителем) организации, не способной самостоятельно выполнить обязательства по государственному контракту.

Так, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 года № 2684-р ФСО России заключен государственный контракт на приобретение квартир в г. Сочи общей стоимостью 107767,20 тыс. рублей с ООО «Алфавит», среднесписочная численность которого в период 2006–2017 годов согласно сведениям системы СПАРК-Интерфакс – 1 человек.

Причем, данная компания не зарегистрирована в ЕИС и не имела опыта оказания государственных и муниципальных услуг, что может свидетельствовать о наличии у организации признаков технического звена в цепочке (посредники).

Аналогичная ситуация отмечается и в отношении закупки квартир за счет средств федерального бюджета на сумму 103933,30 тыс. рублей для ФСО России в рамках распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2017 года № 2414-р, согласно которому единственным поставщиком по данной сделке было определено ООО «Бонтел-Крым».

Вместе с тем вышеуказанные обстоятельства не были приняты во внимание при подготовке проектов правовых актов Правительства Российской Федерации и не стали препятствием при обосновании выбора указанных организаций в качестве единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

5. Согласно пункту 4 статьи 3 Федерального закона № 44-ФЗ участником закупки является любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением офшорной компании, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя. Аналогичного запрета для учредителей (акционеров) компаний – участников закупок Федеральным законом № 44-ФЗ не установлено.

При этом анализ показал, что ряд организаций, являющихся исполнителями (соисполнителями) государственных контрактов, в составе своих учредителей (акционеров) имеют офшорные компании.

Так, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 12 мая 2015 года № 855-р единственным поставщиком на поставку коронарных артерий металлических непокрытых, стентов для коронарных артерий, выделяющих лекарственное средство (с нерассасывающимся полимерным покрытием), катетеров баллонных стандартных для коронарной ангиопластики, катетеров аспирационных для эмболоэктомии (тромбоэктомии), а также иных медико-лечебных компонентов и средств для ряда федеральных и муниципальных лечебных учреждений единственным поставщиком было определено ООО «Стентекс», учредителем которого на момент издания акта Правительства Российской Федерации являлась в 100 % объеме иностранная компания «РЕНОВА ИННОВЭЙШН ТЕХНОЛОДЖИС ЛТД» (2-я Террас Вест, Сентревилле, а/я № 7755, Нассау, Багамские острова).

При этом информация о реальных владельцах таких компаний (организаций) скрыта (недоступна). Тем самым выбор в качестве единственного поставщика компании (организации) с иностранным участием в уставном капитале несет риски наличия конфликта интересов между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Необходимо отметить, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» Правительству Российской Федерации поручено с участием заинтересованных федеральных государственных органов рассмотреть вопросы и подготовить предложения (с докладом о результатах исполнения до 1 декабря 2018 года) о целесообразности установления запрета на осуществление закупок у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), учредители (участники) и (или) контролирующие лица которых зарегистрированы в офшорных зонах.

Таким образом, при внесении изменений в соответствующие нормативные правовые акты указанная проблематика в части исключения возможности заключения контрактов с организациями, имеющими в составе учредителей (акционеров) офшорные компании, может быть устранена.

6. Согласно части 6 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ приоритетным методом определения цены контракта, заключаемого в том числе с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), является метод сопоставимых рыночных цен.

Вместе с тем порядок использования указанного метода, отраженный в Методических рекомендациях по применению методов определения

начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденные приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567, содержит существенные риски, связанные в том числе с выбором (определением) источников информации о референтных ценах, используемых для определения цены контракта.

Использование других методов определения цены контракта, предусмотренных статьей 22 Федерального закона № 44-ФЗ, также не позволяет заказчикам с достоверностью обосновать цену контракта.

Так, применение затратного метода определения цены контракта, на основании которого, как правило, определяют цену контракта на выполнение научно-исследовательских работ и работ (услуг) в сфере информационно-коммуникационных технологий, не в полной мере детализировано в части определения структуры затрат в том числе в отношении размера накладных расходов и прибыли.

При этом Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), не являются обязательными для применения заказчиками.

Кроме того, возможность установления особенностей при определении цены контракта в соответствии с частью 22 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ определена Правительством Российской Федерации в четырех сферах деятельности¹⁶. При этом особый порядок определения цены контракта установлен только Минздравом России (в части осуществления закупок лекарственных препаратов для медицинского применения)

¹⁶ ФАС России в части установления порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок топлива моторного, включая автомобильный и авиационный бензин (постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2018 года № 1074).

Минздрав России в части установления порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения (постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 года № 149).

Минстрой России в части установления порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) (постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2015 года № 964).

Минтранс России в части установления порядка в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2016 года № 1028).

и Минтранс России (в части регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом).

Также необходимо отметить, что постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2018 года № 1074 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок топлива моторного, включая автомобильный и авиационный бензин» (далее – Постановление № 1074) подготовлено во исполнение абзаца 2 поручения Президента Российской Федерации от 5 сентября 2018 года № Пр-761 (о рассмотрении вопроса об установлении единых подходов к обоснованию цены государственных контрактов, заключаемых с единственными исполнителями (в том числе на длительный срок), определенными актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации).

При этом порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок топлива моторного, включая автомобильный и авиационный бензин, полномочия по установлению которого в соответствии с Постановлением № 1074 осуществляются ФАС России, не утвержден. Отмечаем, что объем таких закупок, которые осуществляются у единственных поставщиков, составляет 20991,41 млн. рублей.

Указанные пробелы нормативно-правового регулирования генерируют риски возможных злоупотреблений при определении и обосновании цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Анализом материалов, представленных в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия, выявлены факты подготовки проектов распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), несоответствующих требованиям, установленным пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в части обоснования цены контракта.

Так, в обосновании цены контракта к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации об определении с 2017 года по 2019 год включительно ФГУП «Дирекция строящихся объектов» ФМБА России

единственным подрядчиком (исполнителем) по осуществлению полного комплекса поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг, связанных с проектированием, строительством, реконструкцией, оснащением и вводом в эксплуатацию объектов, в рамках реализации проекта по созданию научно-клинической лаборатории с питомником для разведения и содержания кабарги¹⁷ указано, что проектная документация на данный момент не разработана, что не позволяет использовать проектно-сметный метод обоснования цены контракта в части выполнения строительного-монтажных работ и поставки оборудования. При этом при отсутствии проектной документации невозможно обосновать цену контракта на весь объем работ, в том числе на выполнение строительного-монтажных работ и поставку товаров¹⁸.

Неприменение метода сопоставимых рыночных цен, отсутствие обоснования применения только затратного метода и невозможность применения иных методов при формировании цены контрактов, предусмотренных статьей 22 Федерального закона № 44-ФЗ, установлены в ходе анализа материалов (финансово-экономического обоснования), подготовленных для следующих распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя):

- от 10 декабря 2016 года № 2650-р;
- от 10 августа 2016 года № 1695-р¹⁹;
- от 17 августа 2016 года № 1726-р²⁰;
- от 25 ноября 2017 года № 2625-р.

17 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 мая 2017 года № 1049-р.

18 ФАС России письмом от 27 апреля 2017 года № РП/28765-ПР/17 проинформировал ФМБА России и Аппарат Правительства Российской Федерации об отказе в согласовании проекта распоряжения Правительства Российской Федерации по вышеуказанным обстоятельствам. При этом через 2 рабочих дня (2 мая 2017 года) проект распоряжения Правительства Российской Федерации был согласован ФАС России без замечаний (письмо от 2 мая 2017 года № АК/29665-ПР/17).

19 Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования Министерством промышленности и торговли Российской Федерации бюджетных ассигнований федерального бюджета на закупку автомобилей скорой медицинской помощи, а также услуг по их доставке ФМБА России и в субъекты Российской Федерации в 2016 году» утвержден Коллегией Счетной палаты 27 января 2017 года (протокол № 2К (1147)).

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

Также в ходе рассмотрения материалов, прилагаемых к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации об определении единственных исполнителей осуществляемых Минпромторгом России в 2017 году закупок музыкальных инструментов и услуг по их доставке в субъекты Российской Федерации²¹, установлены признаки «корректировки» расчетов, указанных в коммерческих предложениях (калькуляции расходов на производство одной единицы пианино), с целью недопущения превышения затрат на закупку музыкальных инструментов над общим объемом финансового обеспечения.

Принимая во внимание отсутствие порядка подготовки проектов распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), отмечаем наличие существенных рисков, связанных с обоснованностью выбора единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), достоверностью определения и обоснования цены контракта при подготовке проектов распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе при выборе способа обоснования цены контракта.

Кроме того, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» одной из основных целей является необходимость обеспечения темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности.

Учитывая изложенное, широкое применение норм, позволяющих определять актами Правительства Российской Федерации единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не способствует развитию конкуренции и эффективному использованию средств федерального бюджета, имеет значительные коррупционные риски и, следовательно, не соответствует указанной национальной цели развития Российской Федерации.

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2017 года № 2601-р.

Цель 2. Анализ закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации

Анализ проверяемых закупок, в том числе в части привлечения соисполнителей к исполнению государственных контрактов (выборочно)

По результатам проводимых Счетной палатой проверок выявлены следующие факты привлечения единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) субподрядчиков (соисполнителей), а также факты неэффективного использования средств федерального бюджета.

Так, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2015 года № 1125-р АО «Национальная иммунобиологическая компания» определена единственным поставщиком иммунобиологических лекарственных препаратов, производство которых осуществляется на всех стадиях технологического процесса на территории Российской Федерации, закупка которых осуществлялась в 2015–2017 годах Минздравом России.

Общая сумма заключенных Минздравом России государственных контрактов с АО «Национальная иммунобиологическая компания» составила 15523833,77 тыс. рублей. При этом в 2017 году АО «Национальная иммунобиологическая компания» с поставщиками лекарственных препаратов заключено 52 договора на общую сумму 14405385,5 тыс. рублей, которые содержали предмет закупки и условия поставки, аналогичные условиям соответствующих государственных контрактов, заключенных Минздравом России с обществом на поставку указанных лекарственных препаратов. Таким образом, стоимость «посреднических услуг» АО «Национальная иммунобиологическая компания» составила 1118448,3 тыс. рублей²².

В ходе исполнения государственного контракта, заключенного Минкомсвязью России с ПАО «Ростелеком» 19 октября 2017 года № 0410/125 на сумму 1932933,6 тыс. рублей на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 года № 2094-р, произведена замена 667 медицинских организаций (21,3 % от общего количества)

²² Заключение Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2017 год в Министерстве здравоохранения Российской Федерации утверждено Коллегией Счетной палаты 23 мая 2018 года (протокол № 28К (1249)).

по контракту, произведено подключение к сети «Интернет», не предусмотренного контрактом объекта, находящегося по адресу: Алтайский край, Калманский район, с. Бураново, ул. Ерушева, д. 12а, а также произведено подключение к сети «Интернет» четырех организаций, которые не являются медицинскими, что содержит признаки нецелевого использования бюджетных средств в сумме 1899,19 тыс. рублей.

Расходы ПАО «Ростелеком» в рамках исполнения указанного контракта составили 1343,4 млн. рублей, фактическая прибыль – 589,5 млн. рублей, или 30 % от цены контракта. Все работы осуществлялись в рамках договоров, заключенных ПАО «Ростелеком» с субподрядными организациями по итогам проведения закупочных процедур²³.

В рамках государственного контракта от 19 октября 2017 года № 0410/125, заключенного Минкомсвязью России с ПАО «Ростелеком»²⁴, для подключения двух медицинских организаций, размещенных по одному адресу, было организовано шесть узлов доступа вместо трех, что привело к необоснованному увеличению расходов на подключение шести медицинских организаций и к неэффективному использованию средств федерального бюджета в объеме 223,83 тыс. рублей²⁵.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 18 марта 2017 года № 487-р ФТС России было заключено два государственных контракта с единственным поставщиком с АО «Росэлектроника»: от 10 апреля 2017 года № 54 на сумму 278587,12 тыс. рублей и от 8 декабря 2017 года № 215 на сумму 361937,01 тыс. рублей. При этом АО «Росэлектроника» привлекло ЗАО «Скансервис» в качестве соисполнителя (субподрядчика). Общая сумма договоров, заключенных АО «Росэлектроника»

23 Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ правомерности выделения и результативности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2017 году» утвержден Коллегией Счетной палаты 14 декабря 2018 года (протокол № 68К (1289)).

24 Государственный контракт заключен на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 года № 2094-р, в соответствии с которым ПАО «Ростелеком» определено единственным исполнителем осуществляемых Минкомсвязью России в 2017 году закупок услуги по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на скорости передачи данных не менее 10 Мбит/с с использованием волоконно-оптических каналов связи или на скорости передачи данных не менее 1 Мбит/с с использованием спутниковых линий связи в целях внедрения практики консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий.

25 Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на мероприятия по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в 2017 году и истекшем периоде 2018 года» утвержден Коллегией Счетной палаты 23 марта 2018 года (протокол № 11К (1232)).

с ЗАО «Скансервис», составляет 558485,52 тыс. рублей, или 87,2 % (87,7 % от суммы государственного контракта от 10 апреля 2017 года № 54, или 244324,22 тыс. рублей; 86,7 % от суммы государственного контракта от 8 декабря 2017 года № 215, или 314161,30 тыс. рублей).

Условия договора между АО «Росэлектроника» и ЗАО Скансервис» идентичны условиям государственного контракта между ФТС России и АО «Росэлектроника», за исключением цены единицы работы по техническому обслуживанию и ремонту оборудования и цены каждой запасной части к оборудованию²⁶.

Также выявлены признаки, указывающие на привлечение АО «Концерн «Автоматика» субподрядчиков на выполнение работ (услуг) по изготовлению, доставке, установке и гарантийному обслуживанию 9000 шт. стационарных металлодетекторов для обеспечения необходимых условий по соблюдению безопасности и правопорядка в период проведения выборов Президента Российской Федерации в 2018 году. Разница между ценой государственных контрактов, заключенных Минпромторгом России с АО «Концерн «Автоматика»²⁷ и АО «Концерн «Автоматика» с субподрядчиками составляет 227073,08 тыс. рублей (расчетно).

Выявляемые Счетной палатой факты передачи значительных объемов обязательств по заключенным контрактам с единственными поставщиками субподрядным организациям могут свидетельствовать не только о необоснованности выбора соответствующих единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и рисках завышения цен контрактов, но и указывают на возможность осуществления указанных закупок конкурентными способами.

Таким образом, подтверждается необходимость скорейшего внесения в Федеральный закон № 44-ФЗ с целью установления порядка подготовки проектов распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика,

²⁶ Заключение Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2017 год» в Федеральной таможенной службе утверждено Коллегией Счетной палаты 16 мая 2018 года (протокол № 24К (1245)).

²⁷ Государственные контракты заключены в рамках распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2018 года № 211-р (об определении единственного поставщика (АО «Концерн «Автоматика») осуществляемых Минпромторгом России закупок стационарных металлодетекторов, а также работ и услуг, связанных с организацией их доставки на избирательные участки в субъекты РФ, установки, эксплуатации и гарантийным обслуживанием в период проведения выборов Президента Российской Федерации в 2018 году).

исполнителя), для урегулирования вопросов, связанных, в том числе, с обоснованностью выбора единственного исполнителя (подрядчика, исполнителя) и установлением требований к минимальному объему работ, которые единственный исполнитель должен выполнить самостоятельно (без права передачи обязательств субподрядным организациям).

Анализ и систематизация результатов проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий в части проверяемых закупок за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года

В рамках контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года выявлены нарушения при осуществлении закупок в рамках реализации 26 распоряжений Правительства Российской Федерации об определении на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

При этом общее количество фактов нарушений и недостатков, выявленных в ходе проведения указанных контрольных мероприятий, составляет 388 на сумму 8112336,33 тыс. рублей.

Проведенный анализ показал, что наибольшее количество фактов нарушений в сфере закупок по итогам проверок выявлены в части:

- размещения отчетов об исполнении государственных контрактов с нарушением установленного срока – 211 фактов;
- нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору) – 67 фактов.

Так, установлено 44 факта нарушения АО «Росгеология» условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору); неприменения мер ответственности по контракту (договору) (отсутствуют взыскания неустойки (пени, штрафы) с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя) – 28 фактов.

В нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ требования по уплате пени в связи с нарушением поставщиками установленных пунктами 3.1 государственных контрактов сроков поставки школьных автобусов и оказания услуг по их доставке Минпромторгом

России не предъявлялись. Общий объем пени, полученный расчетным способом, составил 50336,2 тыс. рублей²⁸; несоблюдения требований к содержанию документации (извещения) о закупке – 17 фактов.

В нарушение части 2 статьи 42 Федерального закона № 44-ФЗ, в соответствии с которой в извещении об осуществлении закупки должна содержаться информация о сроках поставки товара или завершения работы либо график оказания услуг, краткое изложение условий контракта, содержащее наименование и описание объекта закупки с учетом требований, предусмотренных статьей 33 Федерального закона № 44-ФЗ, в извещении о проведении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), опубликованном МДЦ «Артек» (17 фактов), отсутствует описание объекта закупки; непредставления, несвоевременного представления информации (сведений) и (или) документов, подлежащих включению в реестр контрактов, заключенных заказчиками, реестр контрактов, содержащий сведения, составляющие государственную тайну, или направление недостоверной информации (сведений) и (или) документов, содержащих недостоверную информацию – 10 фактов.

Кроме того, выявлены факты:

- нарушений при выполнении или невыполнение государственных (муниципальных) задач и функций государственными органами и органами местного самоуправления, органами государственных внебюджетных фондов;
- нарушения порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и ввода объектов в эксплуатацию;
- нарушений при установлении случаев и порядка предоставления из бюджетов бюджетной системы субсидий юридическим лицам (за исключением субсидии государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг.

Также выявлены отдельные факты нарушений, связанных с отсутствием экспертизы результатов, предусмотренных контрактом (договором), и отчета

28 Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования Минпромторгом России бюджетных ассигнований федерального бюджета на закупку школьных автобусов российского производства, а также расходов, связанных с обеспечением их доставки до конечного потребителя в 2016 году» утвержден Коллегией Счетной палаты 29 марта 2017 года (протокол № 16К (11161)).

о результатах отдельного этапа исполнения контракта (договора), о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге, внесением изменений в контракт (договор) с нарушением требований, установленных законодательством, нарушениями при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта (договора), цены контракта (договора), заключаемого с единственным поставщиком, отсутствием обеспечения исполнения контракта (договора), приемкой и оплатой поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов (договоров).

Так, ФКУ «ЦОУМТС МВД России» без проведения конкурентных процедур заключено два государственных контракта с единственным поставщиком (АО «Гознак») на поставку бланков паспорта гражданина Российской Федерации на общую сумму 1131777,6 тыс. рублей. При этом распоряжение Правительства Российской Федерации об определении АО «Гознак» единственным поставщиком издано более чем через месяц после заключения указанных государственных контрактов²⁹.

Также при отсутствии соответствующего указа или распоряжения Президента Российской Федерации, поручения Президента Российской Федерации, постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации МИДом России в 2016 году заключен государственный контракт на оказание образовательных услуг по дополнительной профессиональной программе «Внешняя политика России и международные отношения» по профессиональной переподготовке и повышению квалификации федеральных государственных гражданских служащих МИД России на сумму 1653120,0 рубля с Дипакадемией МИД России³⁰.

При обосновании цены государственного контракта от 27 ноября 2015 года № 0410/154 Минкомсвязью России было использовано коммерческое предложение ГК «Ростех», в котором при расчете применялась ставка среднемесячной заработной платы специалиста в сфере информационных и коммуникационных технологий в размере 87,95 тыс. рублей, что выше на 44,7% и 18,7% средней по Российской Федерации и г. Москве ставки

²⁹ Заключение Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2017 год» в ФКУ «Центральное окружное управление материально-технического снабжения МВД РФ» утверждено Коллегией Счетной палаты 21 мая 2018 года (протокол № 26К (1247).

³⁰ Заключение Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Министерстве иностранных дел» утверждено Коллегией Счетной палаты 23 мая 2017 года (протокол № 30К (1175).

заработной платы специалиста в указанной сфере в 2015 году, по данным Росстата, согласно письму от 1 июля 2015 года № 07-07-2/1642-МВ³¹. Таким образом, цена государственного контракта была завышена на 43,1 % (расчетно), или на 102,3 млн. рублей.

Согласно расчету цены контракта с единственным поставщиком, представленным к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации³², общая стоимость всех работ по трем объектам накопленного экологического ущерба на территории Нижегородской области – 4092,9 млн. рублей, что подтверждается расчетами капитальных затрат и сводным сметным расчетом стоимости работ. Вместе с тем цена государственного контракта от 25 июля 2016 года № 25/16-ЕП, заключенного ГБУ Нижегородской области «Экология региона» с единственным поставщиком ООО «ГазЭнергоСтрой – Экологические технологии», определена в размере 4108,3 млн. рублей³³, что превышает общий размер стоимости всех работ на сумму 15,3 млн. рублей

Минприроды России при подготовке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об определении АО «Росгеология» единственным подрядчиком закупаемых правительством Иркутской области работ по ликвидации последствий негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «БЦБК», цена контракта была сформирована на основании проектной стоимости работ, которые не планировалось выполнять, в связи с тем, что проектная документация не соответствует экологическим требованиям и технология ликвидации отходов не определена. В результате цена контракта от 22 декабря 2017 года № 66-05-65/17 на сумму 5929469,3 тыс. рублей является необоснованной³⁴.

31 Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, направленных на подготовку к проведению в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу, за 2015 год и истекший период 2016 года» утвержден Коллегией Счетной палаты 5 мая 2017 года (протокол № 25К (1170)).

32 В последствии распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2016 года № 804-р.

33 Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка администрирования доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду от размещения отходов и экологического сбора, а также расходования средств федерального бюджета на реализацию приоритетного проекта «Чистая страна», в том числе в части реализации мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, в 2016–2017 годах» утвержден Коллегией Счетной палаты 18 мая 2018 года (протокол № 25К (1246)).

34 Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», а также на осуществление полномочий в части контрольно-надзорной деятельности и мониторинга охраны окружающей среды на Байкальской природной территории в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» утвержден Коллегией Счетной палаты 14 ноября 2018 года (протокол № 59К (1280)).

В нарушение части 2 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, за исключением случаев, предусмотренных данной статьей, с 11 марта 2017 года и по состоянию на дату завершения контрольного мероприятия на объекте (1 июня 2018 года) работы по I этапу реконструкции аэропорта «Храброво» велись в отсутствие действующего разрешения на строительство³⁵.

Таким образом, нарушения, выявленные Счетной палатой при анализе закупок на основании распоряжений (постановлений) Правительства Российской Федерации об определении на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), охватывают все этапы осуществления таких закупок (начиная с обоснования и определения цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), внесения изменений в контракт с нарушением требований, установленных законодательством, и заканчивая неприменением мер ответственности по контракту, приемкой и оплатой поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов).

Совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере закупок в части установления порядка подготовки решения об осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 16 февраля 2016 года № Пр-299 (по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, состоявшегося 26 января 2016 года) Правительству Российской Федерации было поручено в срок до 1 октября 2016 года представить в установленном порядке предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих регламентацию порядка подготовки решения об осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и введение в случае необходимости ограничения на привлечение к исполнению контракта субподрядчиков (соисполнителей).

35 Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка расходования средств федерального бюджета на строительство объекта «Вторая очередь реконструкции и развития аэропорта «Храброво», г. Калининград, Калининградская область, в 2014–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» утвержден Коллегией Счетной палаты 20 июля 2018 года (протокол № 37К (1258)).

В феврале 2017 года Счетной палатой был рассмотрен проект федерального закона (в части регламентации закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), направленный ФАС России (письмо от 22 февраля 2017 года) и Аппаратом Правительства Российской Федерации (письмо от 27 февраля 2017 года № П13-9898).

По результатам рассмотрения проекта федерального закона Счетной палатой были направлены в Аппарат Правительства Российской Федерации замечания и предложения (письмо от 31 марта 2017 года № 01-926/14-04).

Проект федерального закона № 337536-7 «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части регламентации закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (выписка из протокола от 19 декабря 2017 года № 88) и принят в 1 чтении 26 января 2018 года. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 декабря 2018 года № 5429-7 ГД проект федерального закона № 337536-7 «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части регламентации закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) принят в третьем чтении.

Также в соответствии с обращениями Аппарата Правительства Российской Федерации от 18 июня 2018 года № П13-30829 и Государственно-правового управления Президента Российской Федерации от 6 августа 2018 года № А6-8995 Счетной палатой был рассмотрен (письмо от 22 июня 2018 года № 02-2028/14-04 и от 14 августа 2018 года № 02-2547/14-04) проект распоряжения Президента Российской Федерации об утверждении порядка подготовки обращений к Президенту Российской Федерации по вопросу определения Правительством Российской Федерации единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (далее – проект распоряжения Президента) и проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке подготовки Правительством Российской Федерации доклада Президенту Российской Федерации по вопросу об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (далее – проект постановления Правительства).

По результатам рассмотрения проекта распоряжения Президента и проекта постановления Правительства Счетная палата отмечала отсутствие в указанных проектах актов требований к обоснованию необходимости привлечения к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей при подготовке правового акта об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также предлагала закрепить обязанность согласования обращения об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с Федеральным казначейством в рамках полномочий, предусмотренных частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Кроме того, по мнению Счетной палаты, представляется целесообразным в проект постановления Правительства включить условие о необходимости согласования проекта акта об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в части их отраслевой компетенции.

Таким образом, рекомендации по доработке указанных проектов актов остаются актуальными.

Выводы

1. С 2015 года по истекший период 2018 года издано 218 актов³⁶ Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом по итогам 2016 и 2017 годов отмечается тренд на увеличение количества правовых актов Правительства Российской Федерации на 20,5 % (на 9 единиц) и на 37,7 % (на 20 единиц) по отношению к показателям предыдущего года соответственно.

2. В связи с тем, что заказчиками не обеспечивается внесение всех необходимых сведений в единую информационную систему в сфере закупок о реквизитах документа, подтверждающего основание заключения контракта, и/или указанные сведения не соответствуют информации, представленной в графической копии контракта, не представляется возможным в полной мере осуществлять автоматизированный контроль (аудит) контрактов, заключенных на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере

36 Без учета постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года, содержащих сведения, относящиеся к государственной тайне.

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

3. В проверяемом периоде отмечается тенденция устойчивого роста количества контрактов, заключенных на основании актов Правительства Российской Федерации, и увеличения объемных (стоимостных) показателей заключенных контрактов.

Так, по итогам 2016 и 2017 годов прирост количества контрактов составляет 2545 шт., или 481,6 %, и 722 шт., или 122,5 %, соответственно. При этом сумма контрактов за 2017 год на 53,4 млрд. рублей превышает аналогичный показатель 2016 года.

4. С 2015 года по 2017 год происходит увеличение объема закупок у единственного поставщика, и темпы роста объема таких закупок превышают темпы роста объема конкурентных закупок за аналогичный период 2015–2017 годов (8,4 % против 36,2 процента).

5. Потенциальный размер экономии в случае проведения закупок, осуществленных у единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами, оценивается в 53 млрд. рублей (расчетно), из которых более 55 % составляет расчетная экономия по закупкам работ в области строительства (на сумму почти 30 млрд. рублей) и более 11 % по закупкам в области научных исследований и разработок (на сумму около 6 млрд. рублей).

Таким образом, заключение контрактов с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) на основании актов Правительства Российской Федерации, особенно в сферах деятельности, которые характеризуются наличием конкуренции, не способствует эффективному расходованию бюджетных средств, несет риски негативного влияния на уровень развития конкуренции, ограничивает возможность экономического роста хозяйствующих субъектов.

6. Широкое применение норм, позволяющих определять актами Правительства Российской Федерации единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе при наличии конкурентного рынка и (или) в случае отсутствия у поставщика (подрядчика, исполнителя) уникальных компетенций, необходимых для наилучшего обеспечения государственных нужд, не способствует развитию конкуренции и эффективному использованию средств федерального бюджета, несет значительные коррупционные риски и, следовательно, не соответствует национальной цели развития Российской

Федерации – обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, отмеченной в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

7. Минстроем России с 2015 года до настоящего времени не установлен порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования). При этом объем контрактов, заключенных с единственными поставщиками (подрядчиком, исполнителем), в исследуемом периоде в сфере строительства составляет более 661,16 млрд. рублей³⁷.

Также порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок топлива моторного, включая автомобильный и авиационный бензин, не установлен ФАС России. Объем указанных закупок составляет более 20,9 млрд. рублей³⁸.

Кроме того, области научных исследований и разработок, а также телекоммуникационных услуг не определены Правительством Российской Федерации как сферы деятельности, при осуществлении закупок в которых устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные устанавливать такой порядок. При этом объем контрактов с единственными поставщиками, заключенных в исследуемом периоде в сфере научных исследований и разработок, а также в сфере телекоммуникационных услуг составляет более 191,35 млрд. рублей и 22,48 млрд. рублей соответственно.

37 В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2015 года № 964 Минстрой России определен федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования).

38 В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2018 года № 1074 ФАС России определена федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок топлива моторного, включая автомобильный и авиационный бензин.

8. В рамках контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой за 2015–2017 годы и истекший период 2018 года, выявлено 388 фактов нарушений и недостатков на сумму 8112, 34 млн. рублей при осуществлении закупок, совершенных в рамках реализации распоряжений Правительства Российской Федерации об определении на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе выявлены факты подготовки проектов распоряжений Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), несоответствующих требованиям, установленным пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, в части обоснования цены контракта. При этом Методические рекомендации по применению методов обоснования начальных (максимальных) цен контрактов, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567, носят необязательный характер и их несоблюдение не влечет ответственности.

9. Проект федерального закона № 337536-7 «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части регламентации закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), разработанный во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 16 февраля 2016 года № Пр-299, до настоящего времени не принят³⁹.

10. В целях реализации изменений, предусмотренных проектом федерального закона № 337536-7 «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части регламентации закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), ФАС России подготовлен проект распоряжения Президента Российской Федерации, предусматривающий порядок подготовки обращений к Президенту Российской Федерации по вопросу определения Правительством Российской Федерации единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке подготовки Правительством Российской Федерации доклада Президенту Российской Федерации по вопросу об определении единственного поставщика (подрядчика,

³⁹ Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 декабря 2018 года № 5429-7 ГД проект федерального закона 337536-7 принят в третьем чтении.

исполнителя) товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (далее – проекты актов).

По результатам рассмотрения проектов актов Счетная палата отмечала (письмо от 22 июня 2018 года № 02-2028/14-04 и от 14 августа 2018 года № 02-2547/14-04), что в них содержатся условия о необходимости предоставления сведений о возможности привлечения к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей и требование к объему исполнения единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств по контракту лично. При этом проекты актов не содержат требований к обоснованию необходимости привлечения к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей при подготовке правового акта об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Также следует отметить, что согласно проекту постановления Правительства Российской Федерации о порядке подготовки Правительством Российской Федерации доклада Президенту Российской Федерации по вопросу об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд проекты обращений об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) должны содержать в том числе обоснование цены контракта и подлежат направлению на согласование в Минфин России и ФАС России.

Вместе с тем согласно части 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в отношении обоснования цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), относится к компетенции органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В этой связи предлагалось закрепить обязанность согласования обращения об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с Федеральным казначейством в рамках полномочий, предусмотренных частью 8 статьи 99 указанного Федерального закона.

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.

3. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным рекомендовать 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 (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и проекта постановления Правительства Российской Федерации о порядке подготовки Правительством Российской Федерации доклада Президенту Российской Федерации по вопросу об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в части установления требований к обоснованию необходимости привлечения к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей при подготовке правового акта об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

- принять меры по доработке проекта постановления Правительства Российской Федерации о порядке подготовки Правительством Российской Федерации доклада Президенту Российской Федерации по вопросу об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в части установления требований по согласованию обращения об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с Федеральным казначейством в рамках полномочий, предусмотренных частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, а также с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в части их отраслевой компетенции;

- рассмотреть вопрос о внесении изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, предусматривающего наделение федерального органа исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере

закупок полномочиями по изданию порядка применения методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в виде нормативного правового акта, являющегося обязательным для применения;

- проработать вопрос о необходимости определения сфер деятельности, в которых может быть установлен особый порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в частности, в сфере закупок научных исследований и разработок, телекоммуникационных услуг;
- ускорить принятие ФАС России и Минстроем России порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок топлива моторного, включая автомобильный и авиационный бензин и в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) соответственно.