



СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ул. Зубовская, д. 2, Москва, 119991

Тел.: (495) 986-05-09, факс: (495) 986-09-52

18» ноября 2015 г.

№ 01-3746/14-04

Первому заместителю
Председателя Правительства
Российской Федерации

И.И.ШУВАЛОВУ

Уважаемый Игорь Иванович!

В соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год (пункт 3.13.9) проводится экспертно-аналитическое мероприятие «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации».

В рамках указанного экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) осуществляет анализ закупок, проведенных в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) и Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия по итогам девяти месяцев 2015 года показывают определенные положительные изменения в развитии контрактной системы в рамках Федерального закона № 44-ФЗ в 2015 году:

увеличивается конкурентность закупок и экономия бюджетных средств по их результатам;

ИШ-П13-8272

на федеральном уровне сформирована нормативная правовая база по внедрению начиная с 2016 года системы планирования, нормирования и обоснования закупок;

на заключительной стадии внедрения находится единая информационная система в сфере закупок (далее – ЕИС);

утверждены и с октября 2015 года вступили в действие профессиональные стандарты «специалист в сфере закупок» и «эксперт в сфере закупок».

Однако несмотря на указанные позитивные изменения в развитии контрактной системы, результаты проведенного анализа по-прежнему свидетельствуют о сохранении определенных недостатков в нормировании в сфере закупок, внедрении ЕИС, а также о наличии значительного количества нарушений, выявляемых при осуществлении контроля и аудита в сфере закупок.

Так, в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений» 64 федеральных органа исполнительной власти (далее – ФОИВ) утвердили нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений.

Вместе с тем результаты проверки Счетной палатой проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2016 год показывают низкое качество правоприменительной практики в части формирования федеральными заказчиками нормативных затрат. Проведенные контрольные мероприятия показали отсутствие утвержденных нормативных затрат по отдельным видам товаров, работ, услуг, отсутствие их предельных значений и других количественных характеристик, недостаточную обоснованность утвержденных нормативных затрат. Кроме того, анализ размещенной ФОИВ на официальном сайте www.zakupki.gov.ru информации в части предельных значений утвержденных нормативных затрат выявил значительный разброс предельных цен (до 10 и более раз) на одни и те же виды товаров у ФОИВ.

В части внедрения ЕИС необходимо отметить, что до настоящего времени Правительством Российской Федерации не установлен в соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона № 44-ФЗ порядок функционирования ЕИС,

требования к технологическим и лингвистическим средствам ЕИС, к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации в ЕИС, порядок информационного взаимодействия ЕИС с иными информационными системами, в том числе в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

Кроме того, при осуществлении закупки для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации либо постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации, действующим законодательством не установлены ограничения по передаче данными единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) обязательств по контрактам третьим лицам. Так, например, единственный подрядчик (ГУП или АО), с которым государственным заказчиком в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ заключен государственный контракт и который не является непосредственным исполнителем контракта, впоследствии заключает субподрядные договоры в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, в том числе на неконкурентной основе.

При этом, как показывает проведенный Счетной палатой анализ, система закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ не является достаточно прозрачной, что, в свою очередь, может привести к снижению эффективности при расходовании бюджетных средств.

Также показатели конкуренции и эффективности закупок отдельных видов юридических лиц значительно ниже уровня аналогичных показателей, характеризующих осуществление государственных и муниципальных закупок.

Так, относительная экономия по итогам осуществления корпоративных закупок в первом полугодии 2015 года составила 0,5 % общего объема объявленных закупок, что в значительной степени обусловлено высокой долей закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и закупок стоимостью свыше 1 млрд. рублей (49 % и 57,8 % соответственно). Уровень конкуренции при осуществлении закупок по итогам первого полугодия 2015 года в среднем составил 1,59 заявки на один лот.

По результатам осуществления закупок в порядке, определенном Федеральным законом № 44-ФЗ, относительная экономия бюджетных средств по

итогах первого полугодия 2015 года составила 6,95 %, уровень конкуренции – 2,92 заявки на один лот.

По оценке Счетной палаты, сложившаяся ситуация в системе корпоративных закупок обусловлена рядом проблем, к которым можно отнести следующие.

1. Федеральный закон № 223-ФЗ, несмотря на значительное количество принятых в его развитие нормативных правовых актов, фактически представляет собой рамочный правовой акт, который определяет только общие принципы функционирования системы корпоративных закупок и устанавливает, что закупки отдельных видов юридических лиц осуществляются на основании принимаемых ими положений о закупках.

2. Проведенный Счетной палатой анализ показал, что информация об объемах закупок, размещаемая отдельными заказчиками на официальном сайте www.zakupki.gov.ru, не может считаться достоверной. Это обусловлено ошибками при размещении сведений в реестре договоров, заполнении ежемесячной отчетности о договорах, а также неполным ведением реестра договоров.

3. Отсутствие стандартизации закупок по способам их осуществления. Счетной палатой проведен анализ положений 10 крупных организаций¹, по результатам которого установлено, что указанные заказчики применяют 27 способов осуществления закупок.

Также анализ показал, что в четырех положениях² отсутствует исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в трех положениях – общие правила оценки заявок (Транснефть, Роснано, Роснефть), в семи положениях – методика обоснования начальной (максимальной) цены договора (кроме РЖД, Роснано и Почты России), в шести положениях – запрет на конфликт интересов при осуществлении закупок (кроме РЖД, Роснано, Почты России и Газпрома), в двух положениях – порядок заключения договоров у субъектов малого и среднего предпринимательства (Роснано и Компания «Сухой»), порядок внесения

¹ Проводился анализ положений о закупках таких компаний, как ОАО «Нефтяная компания Роснефть», ОАО «Российские железные дороги», АО «НПК «Уралвагонзавод», Госкорпорация Ростех, ПАО «Газпром», ОАО «Роснано», ФГУП «Почта России», ОАО «АХК «Сухой», ФГУ Росморпорт и ОАО «АК Транснефть».

² В положениях о закупках ОАО «Нефтяная компания Роснефть», АО «НПК «Уралвагонзавод», ФГУП «Почта России», ОАО «Роснано» отсутствует исчерпывающий перечень оснований заключения договора с единственным поставщиком.

изменений в условия договора (Газпром, Росморпорт), в девяти положениях — порядок определения ответственности сторон в случае ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренных договором (кроме Почты России).

По оценке Счетной палаты, многообразие существующих способов закупок и отсутствие законодательно установленного ограничения при выборе способа закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) затрудняет участникам подготовку к процедуре закупки (необходимость изучения положений о закупках, порядка проведения большого количества различных процедур закупок, каждая из которых носит индивидуальный характер) и создает предпосылки для сговора недобросовестных заказчиков с поставщиками (подрядчиками, исполнителями).

4. Ограниченность контроля и аудита закупок отдельных видов юридических лиц, а также возможностей по обжалованию недобросовестных действий (бездействия) заказчика. В настоящее время Федеральным законом № 223-ФЗ предусмотрено обжалование в антимонопольный орган неправомерных действий (бездействия) заказчика только по четырем основаниям. Вместе с тем более 10 % жалоб, поступивших в ФАС России в период с 1 января 2012 года по 30 июня 2015 года, остались без рассмотрения как не попадающие под указанные основания.

5. Отсутствие нормативно-правового регулирования деятельности операторов электронных площадок. Общее количество операторов электронных площадок, на которых в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ осуществляются закупки, в течение 2015 года увеличилось на 22 % (с 127 до 155 операторов). Например, анализ осуществления закупочной деятельности десяти указанных выше организаций показал, что они использовали 12 электронных площадок, при этом каждая из компаний использовала ресурсы от одной до трех площадок.

По мнению Счетной палаты, такое количество используемых электронных площадок приводит к дополнительным временным, трудовым и материальным затратам для потенциальных участников закупок, выраженным в необходимости аккредитации на электронных торговых площадках.

Кроме того, операторы электронных площадок не являются объектами контроля (ФАС России) в рамках Федерального закона № 223-ФЗ. Вместе с тем,

по данным ФАС России, 17 % рассмотренных в 2013 – 2015 годах жалоб связано с обжалованием действий (бездействия) операторов электронных площадок.

6. Результаты проведенного Счетной палатой анализа указывают на наличие договоров, заключенных с организациями, контролируруемыми юридическими лицами, зарегистрированными в иностранных юрисдикциях. Вместе с тем какие-либо ограничения (запреты) в части заключения договоров с подобными организациями Федеральным законом № 223-ФЗ не установлены.

Учитывая изложенное, для устранения установленных недостатков полагаем целесообразным предложить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:

о внесении изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ в части повышения прозрачности и эффективности закупок путем установления исчерпывающего перечня способов закупок и ограничений по осуществлению закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определения общих подходов к обоснованию начальных (максимальных) цен договоров, усиления концентрации закупок на электронных площадках, обеспечения всестороннего контроля за деятельностью заказчиков, подрядчиков (исполнителей), установления запрета на заключение договоров с организациями, контролируруемыми юридическими лицами, зарегистрированными в иностранных юрисдикциях, а также усиления мер ответственности при осуществлении закупок, размещении информации на официальном сайте и исполнении заключенных договоров;

об организации системы мониторинга принятия и содержания ведомственных актов по нормированию в сфере закупок;

о скорейшем утверждении Порядка функционирования единой информационной системы в сфере закупок.

Председатель

Сувачинский,

Т.А.Голикова
Т.А.Голикова