

По состоянию на 30 июня 2015 г.

Доклад

о результатах мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» по итогам I-II квартала 2015 года

Настоящий мониторинг подготовлен по результатам анализа правоприменительной практики Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ) и принятых в его развитие нормативных правовых актов.

Источниками информации для проведения мониторинга являлись:

обращения государственных корпораций, государственной компании, субъектов естественных монополий, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, государственных и муниципальных унитарных предприятий, автономных и бюджетных учреждений, а также хозяйственных обществ (далее - заказчики), общественных организаций и граждан, поступающие в Минэкономразвития России, а также в адрес Экспертного совета по контрактным отношениям при Минэкономразвития России¹;

Данные полученных посредством официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг zakupki.gov.ru (далее – официальный сайт);

вопросы заказчиков, поступающие в ходе проводимых Минэкономразвития России вебинаров в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», очных семинаров в том числе в субъектах Российской Федерации;

ежедневные отчеты оператора официального сайта, данные Казначейства России и ФАС России.

¹ Предложения поступают на сайт Экспертного совета по контрактным отношениям при Минэкономразвития России (www.ks.wikivote.ru). В состав Экспертного совета входят представители общественных организаций, антикоррупционных организаций, высших учебных заведений, а также гражданские активисты.

Р Е З Ю М Е:

1. Несмотря на экономическую нестабильность, наблюдается положительная динамика роста объема закупок.

Объем закупок, осуществляемых заказчиками в соответствии с Законом № 223-ФЗ, составляет 23% валового внутреннего продукта Российской Федерации в ценах 2014 года.

2. Минэкономразвития России продолжает работу по совершенствованию регуляторной среды закупок отдельных видов юридических лиц:

установлен механизм координации закупок крупнейших заказчиков, улучшающий условия для участия отечественных производителей в закупках таких заказчиков;

подготовлены предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства, касающиеся:

регламентации способов закупок;

ведения реестра организаций, которые должны применять Закон № 223-ФЗ;

установления единых требований к функционированию информационных систем заказчиков, обеспечивающих осуществление ими закупок, а также к функционированию электронных площадок;

расширения перечня оснований для обжалований действий (бездействия) заказчиков;

установления контроля за закупочной деятельностью заказчиков со стороны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

1. Анализ информации о регистрации юридических лиц на официальном сайте

По состоянию на 30 июня 2015 г. на официальном сайте зарегистрировано **76 290** организаций², на которые распространяется действие Закона № 223-ФЗ (далее – организации), в том числе:

2 160 организаций зарегистрировались в I-II квартале 2015 года;

3 598 организаций зарегистрировались в I-II квартале 2014 года;

28 465 организаций зарегистрировались в 2014 году;

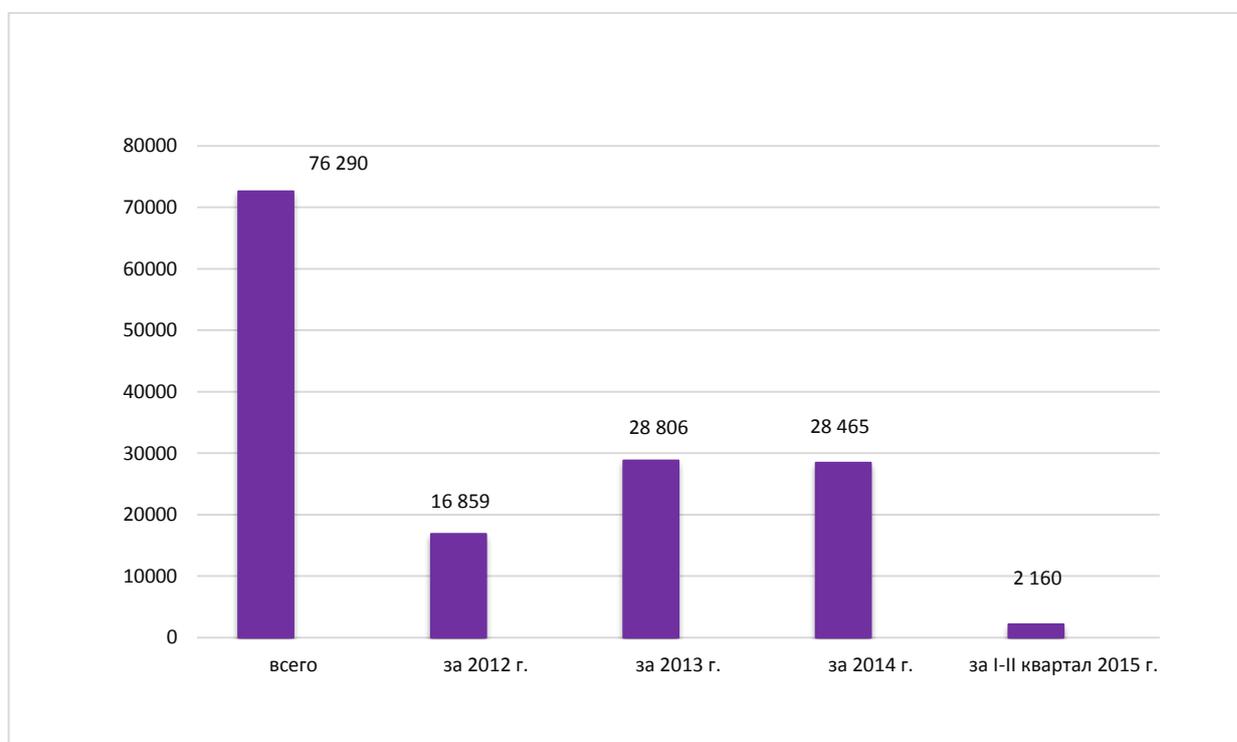
28 806 организаций зарегистрировались в 2013 году;

16 859 организаций зарегистрировались в 2012 году.

Количество зарегистрированных организаций на официальном сайте показано на диаграмме 1.

Диаграмма 1

Количество зарегистрированных организаций на официальном сайте

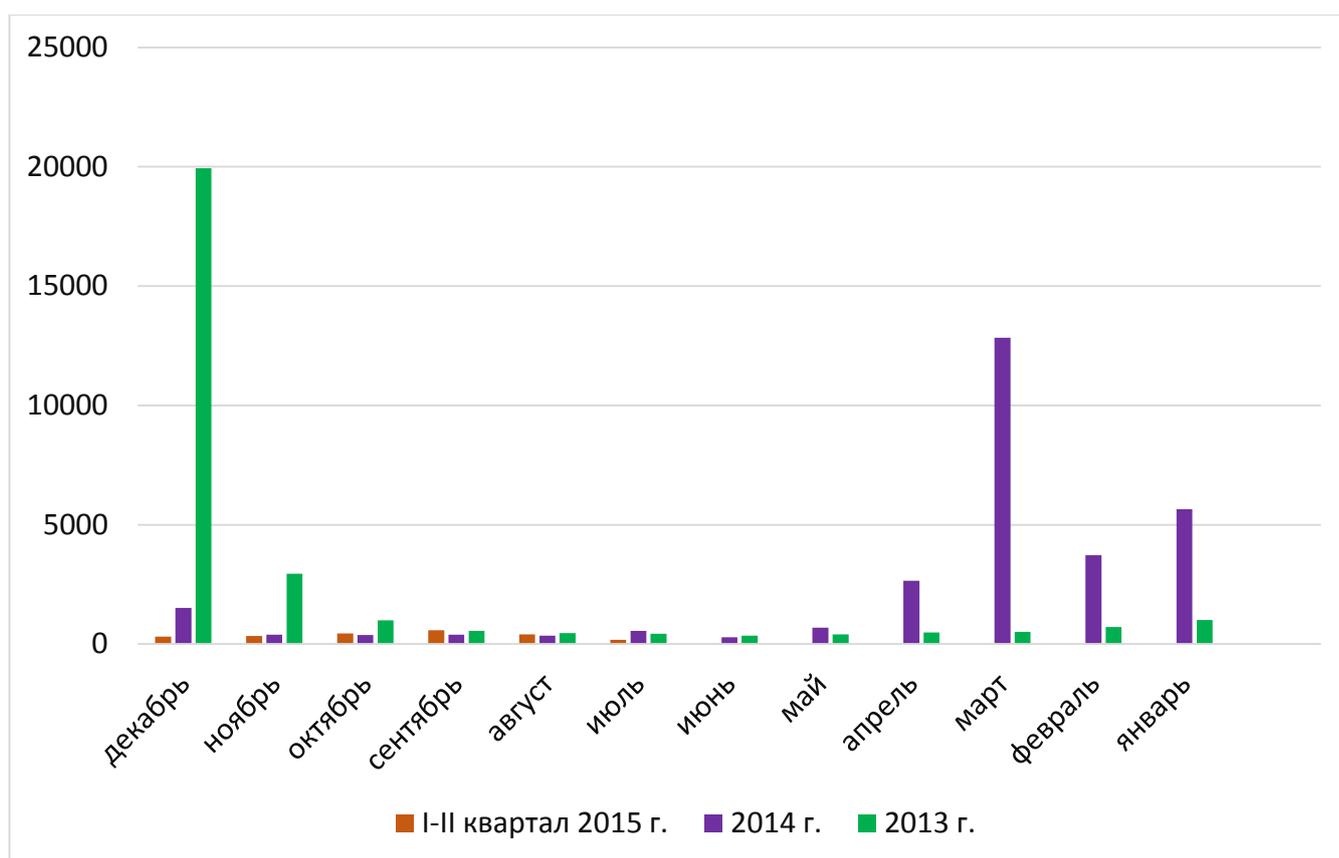


² Регистрация юридических лиц на официальном сайте в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 662 «О сроке размещения при закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц информации на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» осуществляется с 1 октября 2012 года

Необходимо отметить, регистрации организаций на официальном сайте показывает, что пик регистрации пришелся на IV квартал 2013 г., а именно на декабрь 2013 г. (**27,4%** от общего количества зарегистрировавшихся организаций). Это объясняется массовой регистрацией на официальном сайте муниципальных заказчиков, которые начали применять положения Закона № 223-ФЗ с 1 января 2014 года. Второй пик регистрации в марте 2014 года обусловлен регистрацией бюджетных учреждений, которые получили право применять Закон № 223-ФЗ при расходовании внебюджетных средств, как видно из диаграммы 2.

Диаграмма 2

Динамика регистрации организаций на официальном сайте



В I-II квартале 2015 г. зарегистрировано:

508 бюджетных учреждений (**18 178** – в I-II квартале 2014 г.), таким образом бюджетные учреждения продолжают регистрироваться на официальном сайте как заказчики осуществляющие свою деятельность согласно Закону № 223-ФЗ;

478 автономных учреждения (**2 365** – в I-II квартале 2014 г.);

224 государственных и муниципальных унитарных предприятия (**1478** – в I-II квартале 2014 г.);

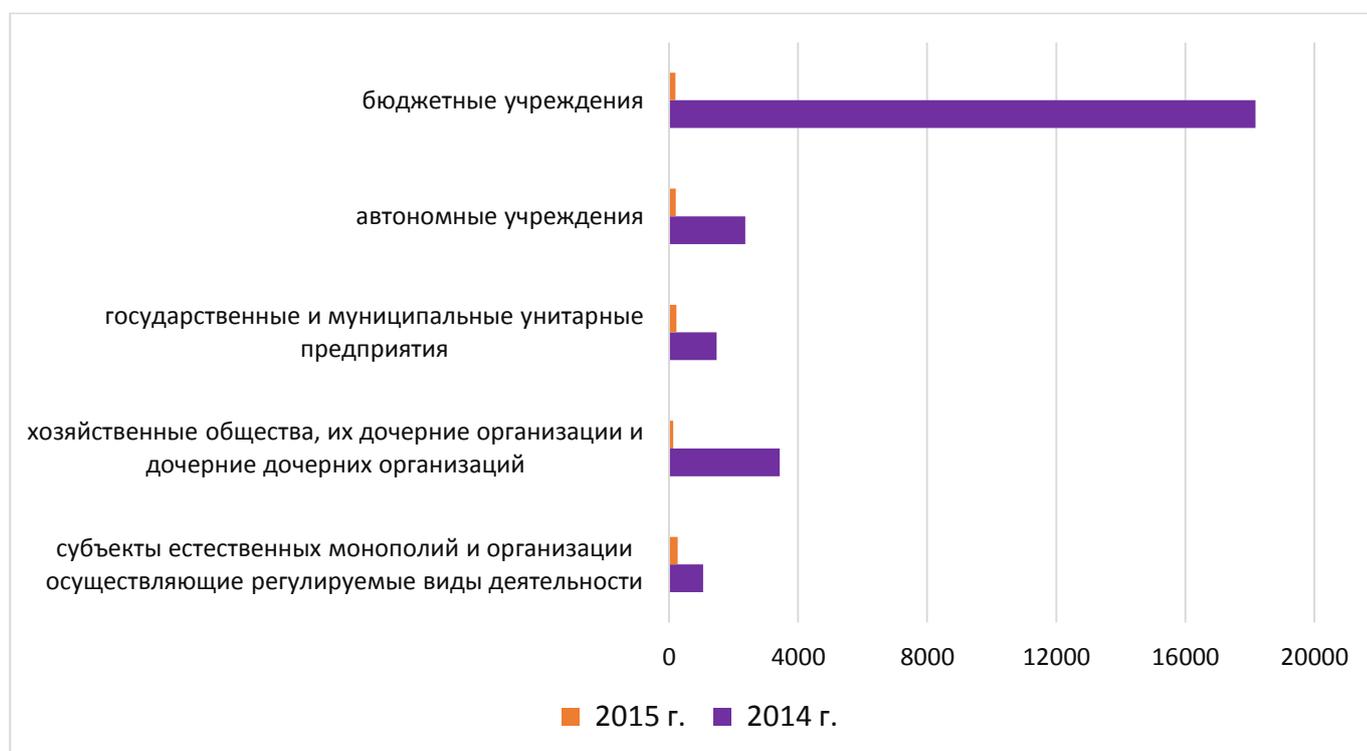
127 хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов, и их дочерних обществ (**3 430** – в I-II квартале 2014 г.);

513 субъектов естественных монополий и организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов (**1 057** – в I-II квартале 2014 г.).

Динамика регистрации организаций в разрезе видов организаций на официальном сайте, представлены на диаграмме 3.

Диаграмма 3

Динамика регистрации организаций на официальном сайте в I - II квартале 2014-2015 г.



Анализ динамики регистрации организаций в I-II кварталах 2014 и 2015 годов на официальном сайте позволяет говорить о том, что основными организациями зарегистрировавшимися на официальном сайте являются бюджетные учреждения.

При этом значительная часть организаций, обязанных при закупке применять положения Закона № 223-ФЗ, уже зарегистрировались на официальном сайте. Продолжающаяся регистрация обусловлена преобразованием бюджетных, автономных учреждений, унитарных предприятий, а также созданием новых субъектов естественных монополий.

2. Анализ информации о закупках, размещенной на официальном сайте

По состоянию на 30 июня 2015 г. на официальном сайте размещено **68 181** положение о закупке, что составляет **89%** от общего количества зарегистрированных на официальном сайте организаций. Указанное несоответствие количества зарегистрированных организаций и количества размещенных на официальном сайте положений о закупке может быть обусловлено в том числе следующими причинами:

зарегистрированные на официальном сайте организации разместили информацию, предусмотренную частью 2.1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, и не утверждают на этом основании положения о закупке (**480** организаций)³;

зарегистрированные на официальном сайте организации не утвердили положений о закупке и руководствуются при закупке положениями Закона № 44-ФЗ (**2 549** организаций);

зарегистрированные на официальном сайте организации находятся в процессе разработки и утверждения положения о закупке с последующим размещением его на официальном сайте.

³ Информация о доле выручки от естественно-монопольных и регулируемых видов деятельности (должна быть менее 10 %) и о доле выручки от закупок товаров, работ, услуг основными хозяйственными обществами у дочерних хозяйственных обществ (должна быть менее 5 %), которая дает право не применять Закон № 223-ФЗ.

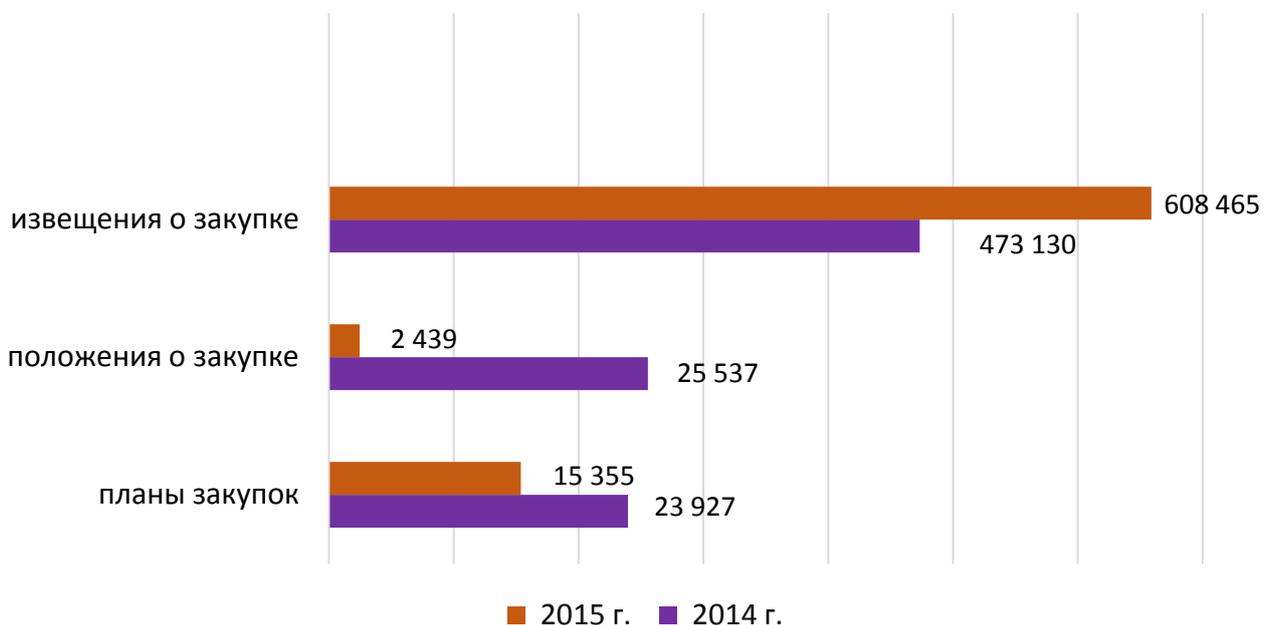
За I и II кварталы 2014 г. на официальном сайте размещено **25 537** положений о закупке (**2 439** за аналогичный период 2015 г.).

За I и II кварталы 2014 г. на официальном сайте размещено **23 927** планов закупки (**15 355** за аналогичный период 2015 г.).

Сведения о количестве размещенной на официальном сайте информации представлены на диаграмме 4.

Диаграмма 4

Сведения о количестве размещенной на официальном сайте информации в I - II квартале 2014-2015 г.



Отмечаем также, что за период с 1 октября 2012 г. по 30 июня 2015 г. на официальном сайте размещено **2 446 792** извещения о закупке на сумму свыше **41** трлн. рублей.

За I и II кварталы 2014 г. на официальном сайте размещено **473 130** извещений о закупке на сумму свыше **7,1** трлн. рублей.

За I и II кварталы 2015 г. на официальном сайте размещено **608 465** извещений о закупке на сумму свыше **8,2** трлн. рублей.

Таким образом, объем осуществляемых в I - II квартале 2015 г. закупок в количественном выражении увеличился на **23%** по сравнению с аналогичным периодом 2014 г., в стоимостном выражении увеличился на **11%**.

3. Анализ применяемых заказчиками способов закупки

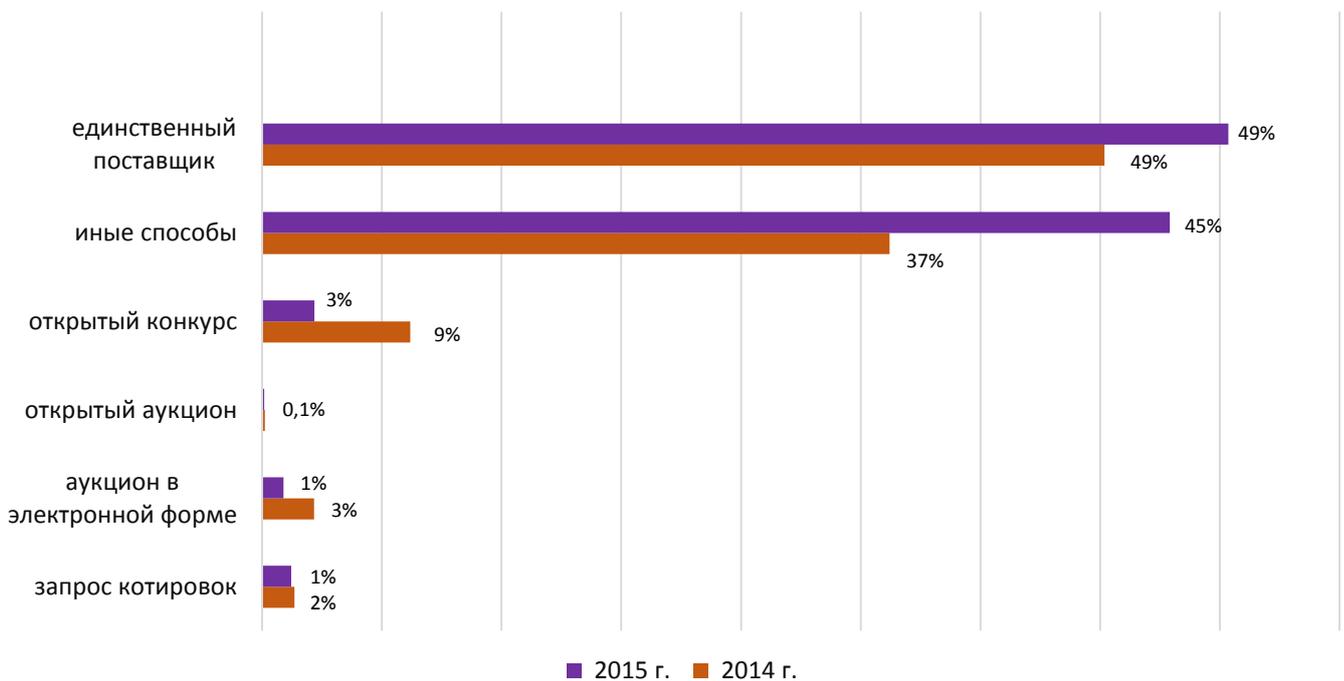
По информации, указываемой в извещениях о закупках за I и II кварталы 2015 г, такие способы закупки товаров, работ, услуг, как «закупка у единственного поставщика» и «иные способы закупки», были преобладающими - **49% (свыше 4 трлн руб.)** и **45% (свыше 3,7 трлн. руб.)** соответственно.

За аналогичный период 2014 г. указанными способами осуществлялись **49% (свыше 3,5 трлн. руб.)** и **37% (свыше 2,6 трлн. руб.)** соответственно.

Закупки в разрезе способов их осуществления за отчетный период представлены на диаграмме 5.

Диаграмма 5

Динамика осуществления закупок в разрезе способов
в I - II квартале 2014-2015 г.



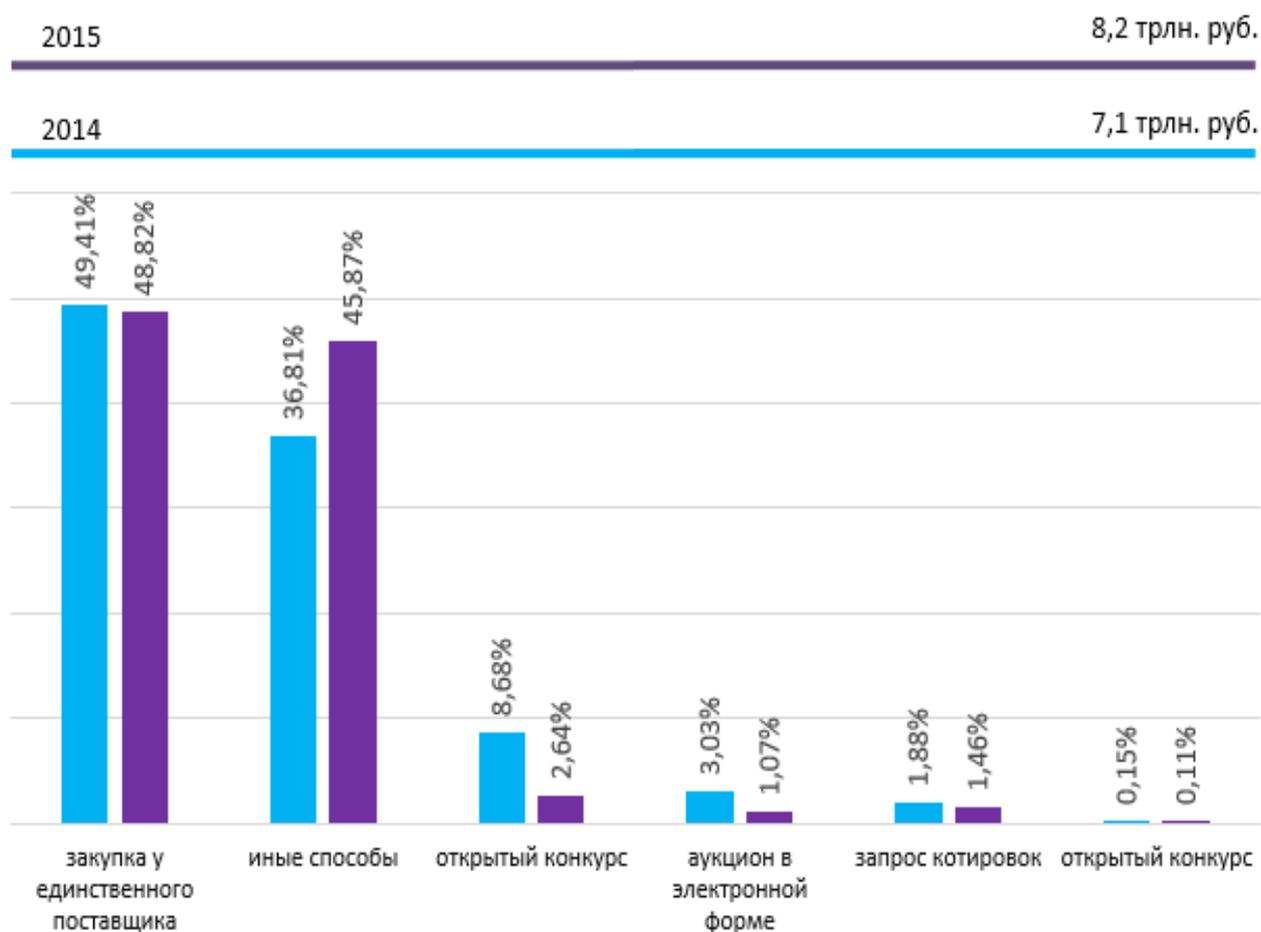
Значительная доля «иных способов закупки» свидетельствует о том, что положения Закона № 223-ФЗ позволяют заказчикам устанавливать гибкую систему закупок с учетом особенностей ведения хозяйственной деятельности.

Вместе с тем заказчики, пользуясь рамочными нормами Закона № 223-ФЗ, с помощью различных наименований способов закупок «маскируют» закупку у единственного поставщика, а также уклоняются от соблюдения требований Гражданского кодекса Российской Федерации, касающихся проведения конкурсов и аукционов.

Соотношение способов закупок, применяемых заказчиками в I-II кварталах 2015 года и в аналогичном периоде прошлого года по сумме опубликованных извещений, отражено на диаграмме 6.

Диаграмма 6.

Соотношения способов закупок за I-II кварталы 2014-2015 г.



Многообразие способов закупок⁴ негативным образом отражается

⁴ На официальном сайте в настоящее время имеется информация о более чем 2,7 тыс. наименований способов закупок. В большинстве случаев такие закупки являются малопонятными для потенциальных поставщиков (подрядчиков,

на обеспечении прозрачности и добросовестной конкуренции между участниками закупок, поскольку затрудняет подготовку к процедуре закупки, создает предпосылки для сговора недобросовестных заказчиков с поставщиками (подрядчиками, исполнителями). Кроме того, данное обстоятельство затрудняет рассмотрение жалоб на действия заказчиков.

4. Объем и количество заключенных договоров

В настоящее время информация о заключенных договорах может быть получена из двух источников:

- 1) отчетности о количестве и общей стоимости договоров, ежемесячно размещаемой заказчиками на официальном сайте;
- 2) реестра договоров⁵.

По данным ежемесячной отчетности на долю топ-5 крупнейших заказчиков за I и II кварталы 2015 г. пришлось свыше **6,3** трлн. рублей.

Топ-5 крупнейших заказчиков по итогам I и II кварталов 2015 г. по данным ежемесячной отчетности представлен в диаграмме 7.

Диаграмма 7

Топ-5 крупнейших заказчиков по итогам I и II кварталов 2015 г. по данным ежемесячной отчетности



исполнителей) и неконкурентными. Например, «нерегламентированная закупка», «закупки на основе устойчивых хозяйственных связей», «безальтернативный выбор», «конкурентный лист», «оперативная закупка», «без размещения заказа», «мелкая закупка», «прямая закупка», «котировочная сессия», «неконкурентные закупки», «прямой поиск», «упрощенная закупка», «отбор», «закупки путем проведения анализа рынка», «конкурс покупателя» и т. д.

⁵ С 1 января 2015 г. функционирует реестр договоров в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 ноября 2014 г. № 1132 «О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки».

При этом по результатам закупок за I и II кварталы 2015 г. заказчиками заключено договоров на общую сумму свыше **8 253** млрд. рублей (**7 914** млрд. рублей за I и II кварталы 2014 г.), в том числе:

по результатам закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) – на общую сумму более **4 400** млрд. рублей, что составляет **53,3%** от общей суммы заключенных договоров за указанный период (за I и II кварталы 2014 г. **6 178** млрд. рублей, что составляет либо **78,1%** общей суммы заключенных договоров);

по результатам закупок, сведения о которых составляют государственную тайну или в отношении которых Правительством Российской Федерации приняты решения о неразмещении сведений о них на официальном сайте, – на общую сумму более **94,6** млрд. рублей, что составляет **1,1%** от общей суммы заключенных договоров за указанный период (за I и II кварталы 2014 г. **181** млрд. рублей, что составляет либо **2,3%** общей суммы заключенных договоров);

по результатам закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства – на сумму свыше **475,7** млрд. рублей, что составляет **5,7%** от общей суммы заключенных договоров за указанный период (за I и II кварталы 2014 г. **476,9** млрд., что составляет либо **6%** от общей суммы заключенных договоров рублей).

По данным из реестра договоров за I и II кварталы 2015 г. определился топ-5 крупнейших заказчиков, на долю которых пришлось свыше **1,6** трлн. рублей.

Топ-5 крупнейших заказчиков по итогам I и II кварталов 2015 г. по данным реестра договоров представлен в диаграмме 8.

Диаграмма 8

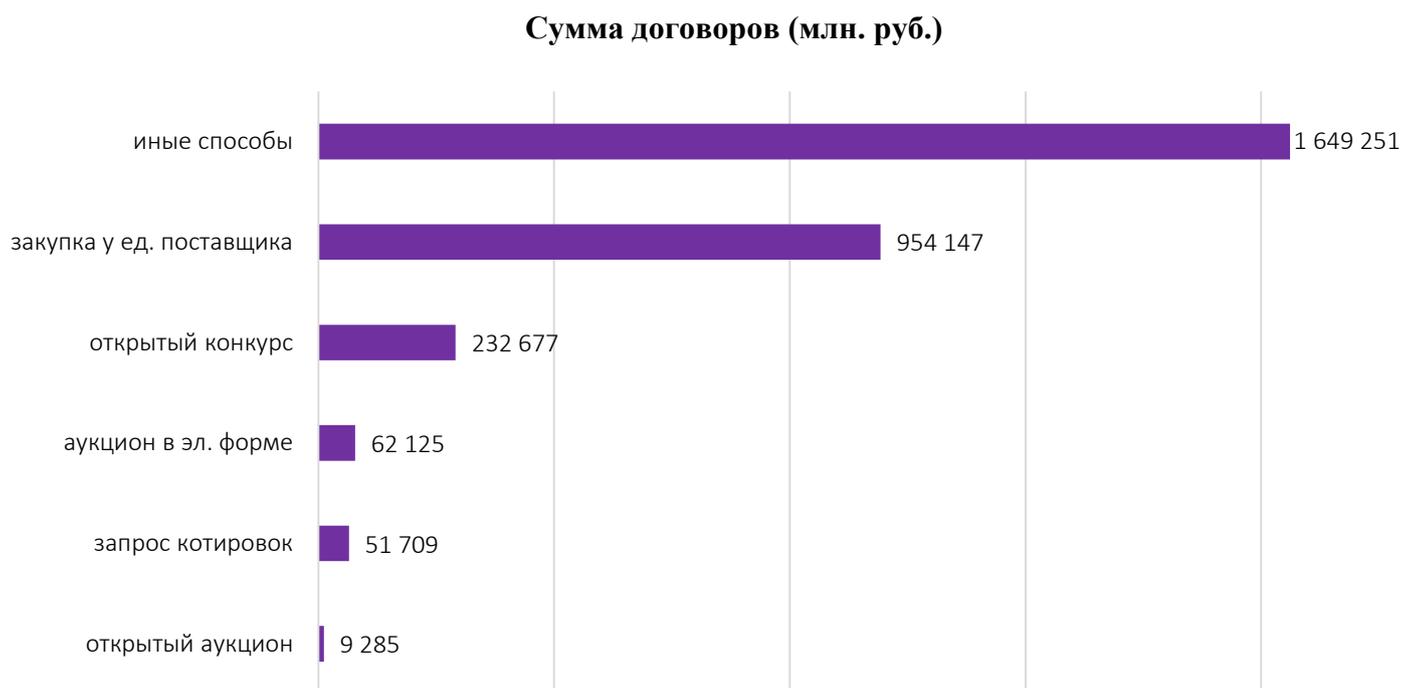
Топ-5 крупнейших заказчиков по итогам I и II кварталов 2015 г.
по данным реестра договоров



По данным реестра договоров объем заключенных договоров составил свыше 2,9 трлн.рублей.

Сведения о сумме договоров заключенных заказчиками по данным реестра договоров представлены в диаграмме 9.

Диаграмма 9



По результатам анализа указанной информации выявлено, что стоимость заключенных договоров более чем в два раза превышает стоимость договоров, внесенных в реестр договоров. Это может быть связано со следующими причинами:

ошибками в заполнении ежемесячных отчетов (например, при заполнении полей формы ежемесячной отчетности о договорах на официальном сайте заказчика ошибочно меняют местами позиции «количество» и «сумма», стоимость договоров указывают как в рублях, так и в тысячах рублей, в случае если закупка осуществлялась в иностранной валюте, в позиции «сумма» заказчики указывают значение, не конвертированное в рубли);

неполным ведением реестра (то есть не все договоры, подлежащие включению в реестр договоров, включаются в него заказчиками).

Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о том, что информация,

содержащаяся в ежемесячной отчетности о договорах, не является в полной мере достоверной. Указанную проблему планируется устранить посредством ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки. При этом с целью сокращения трудозатрат заказчиков предполагается исключить необходимость ежемесячного заполнения сведений о количестве и об общей стоимости договоров, а также о стоимости договоров, заключенных по результатам закупки у единственного поставщика.

В то же время необходимо сохранение ежемесячного отчета о договорах, цена которых не превышает сто или пятьсот тысяч рублей, а также о договорах, заключенных по результатам закупок, сведения о которых составляют государственную тайну или в отношении которых Правительством Российской Федерации приняты решения о неразмещении сведений о них на официальном сайте. Данная необходимость обусловлена тем, что информация о таких закупках не размещается в реестре договоров.

Кроме того, результаты мониторинга показывают, что с целью обеспечения полноты ведения реестра договоров целесообразно проработать вопрос об ужесточении мер ответственности для недобросовестных заказчиков, не включающих информацию в указанный реестр.

4.1. Преобладающими объектами закупки являются строительные работы, промышленная продукция и оборудование.

В разрезе номенклатуры ОКПД рейтинг заключенных I-II кварталах 2015 г. договоров по данным из реестра договоров представлен на диаграмме 10. Более **20% (608,39** млрд. рублей) средств расходуется на строительные работы. Более **16% (464,66** млрд. рублей) средств расходуется на промышленную продукцию.

Рейтинг договоров в разрезе номенклатуры ОКДП в текущих ценах (млрд. рублей) за I-II кварталы 2015 г.



5. Анализ информации о жалобах на действия заказчиков

По информации ФАС России в I и II квартале 2015 г. центральным аппаратом ФАС России принято к рассмотрению **146** жалоб, из которых:

52 жалобы признаны обоснованными (выдано **31** предписание);

84 жалобы признаны необоснованными.

При этом **10** жалоб оставлены без рассмотрения.

За аналогичный период 2014 г. центральным аппаратом ФАС России принято к рассмотрению **69** жалоб, из которых:

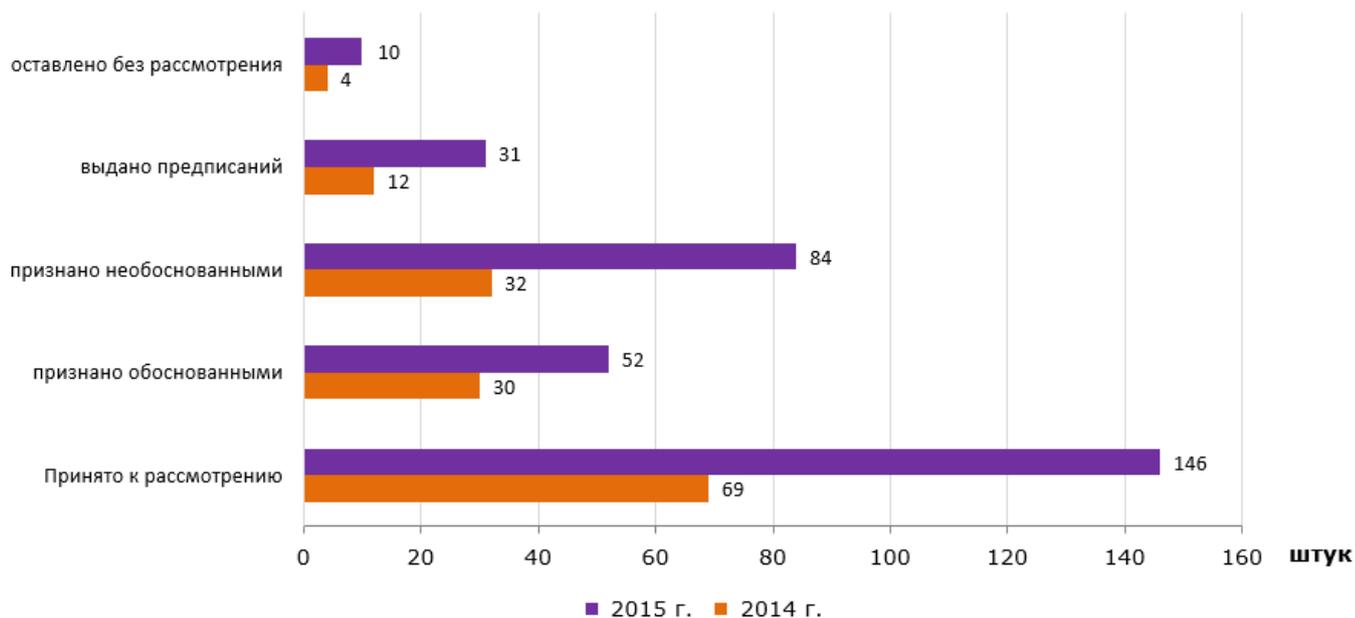
30 жалоб признаны обоснованными (выдано **18** предписание);

32 жалобы признаны необоснованными.

При этом **4** жалобы оставлены без рассмотрения.

Анализ информации о жалобах на действия (бездействия) заказчиков центральным аппаратом ФАС России представлен в диаграмме 11.

Количество рассмотренных жалоб



За период с 1 января 2012 г. по 30 июня 2015 г. центральным аппаратом ФАС России и территориальными органами ФАС России приняты к рассмотрению **8 844** жалобы, из которых:

3 533 жалобы признаны обоснованными;

4 306 жалоб признаны необоснованными (выдано 2 394 предписания).

При этом **1 005** жалоб оставлены без рассмотрения, так как в Законе № 223-ФЗ не предусмотрены основания для рассмотрения таких жалоб.

Так, в настоящее время в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг в трех случаях:

1) неразмещения на официальном сайте положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей размещению на указанном сайте, или нарушений сроков такого размещения;

2) предъявления к участникам закупки требования о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке;

3) осуществления заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного на официальном сайте положения о закупке и без применения положений Закона № 44-ФЗ.

Наибольшее количество рассмотренных ФАС России жалоб касалось:

нарушений порядка размещения на официальном сайте положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей размещению на указанном сайте, или нарушений сроков такого размещения (**13%**);

предъявления к участникам закупки требований о представлении документов, не предусмотренных документацией о закупке (**8,7%**);

осуществления заказчиком закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного на официальном сайте положения о закупке и без применения положений Закона № 44-ФЗ (**1,3%**).

Вместе с тем положениями Закона № 223-ФЗ не предусмотрена возможность обжалования участником закупки действий (бездействия):

заказчика, касающихся нарушения порядка осуществления закупок;

оператора электронной площадки, на которой осуществляются закупки.

При этом большинство случаев обжалования действий заказчиков (**77%** от общего количества оставленных без рассмотрения центральным аппаратом ФАС России) связано с указанными причинами.

По состоянию на 30 июня 2015 г. в реестр недобросовестных поставщиков внесены сведения о **236** юридических лицах.

6. Выводы и предложения по совершенствованию законодательства

1. Результаты мониторинга показывают, что действующая редакция Закона № 223-ФЗ не в полной мере обеспечивает развитие добросовестной конкуренции, гласность и прозрачность закупки.

2. Значительное количество (более **2700**) малопонятных способов закупок, применяемых заказчиками, затрудняет участие в закупках организаций малого и среднего предпринимательства.

3. Существующая система информационного обеспечения закупок заказчиков не позволяет оценить, все ли организации, которые должны применять Закон № 223-ФЗ, зарегистрированы на официальном сайте и применяют его положения.

4. Действующий перечень оснований для обжалования действий (бездействия) заказчиков не обеспечивает надлежащую защиту законных интересов участников закупок. Кроме того, отсутствует система контроля со стороны учредителей, в том числе субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за закупочной деятельностью учрежденных ими государственных (муниципальных) унитарных предприятий, автономных учреждений, хозяйственных обществ с преобладающей долей государственного (муниципального) участия.

5. Отсутствие регламентации деятельности операторов электронных площадок не обеспечивает развитие электронных торгов в сфере закупок заказчиков. Деятельность операторов электронных площадок не контролируется государством и не является предметом обжалования.

6. Ежемесячные отчеты о закупках, публикуемые заказчиками на официальном сайте, неинформативны, так как имеют значительное количество неточностей.

7. Необходимо обеспечить информирование представителей малого и среднего предпринимательства о вступлении в силу постановления Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также о реализации программ партнерства крупнейшими заказчиками в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2013 г. № 867-р.