

Доклад

**о результатах мониторинга применения
Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ
«О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами
юридических лиц» в первом полугодии 2017 года**

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Общий объем процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), объявленных в соответствии с Законом № 223-ФЗ, по сравнению с I полугодием 2016 года сохранился на уровне **9,3** трлн. руб. На ТОП-5 крупнейших заказчиков приходится **25%** всех закупок.
2. Более **94%** закупок осуществляется на неконкурентной основе. Закупки у единственного поставщика составляют **31,6%**, закупки с применением «иных способов» - **62,7%** от общего объема закупок. Только **5,8%** закупок осуществляется путем проведения торгов в соответствии с гражданским законодательством.
3. Количество «иных способов» закупок проводимых заказчиками продолжает увеличиваться - в I полугодии 2017 года на **308** способов. Всего заказчиками применяется уже более **4780** способов определения поставщика, которые зачастую маскируют закупки у единственного поставщика.
4. С ЕИС интегрирована 181 электронная торговая площадка. Более половины закупок в электронной форме осуществляется на **3** электронных площадках. На **12** электронных площадках была проведена только одна закупка, на **42** электронных площадках не было проведено ни одной закупки в электронной форме.
5. Выявлены случаи заключения заказчиками многомиллиардных договоров с субъектами МСП в целях формального выполнения квоты закупок у таких субъектов. Например, заказчиком БАНК ВТБ 24 (ПАО) был заключен договор с субъектом МСП ООО «Плаза» на сумму свыше **14,7** млрд. руб.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Анализ поведения заказчиков.....	4
1.1. Регистрация заказчиков в единой информационной системе ...	4
1.2. Анализ проводимых закупок.....	6
1.2.1. Анализ объема осуществленных закупок.....	6
1.2.2. Анализ применения способов осуществления закупок.....	6
1.2.3. Анализ заключенных договоров.....	8
1.2.4. Анализ закупаемых товаров, работ, услуг.....	10
1.2.5. Анализ закупок, осуществляемых с использованием электронных площадок.....	13
1.2.6. Анализ закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства.....	14
3. Анализ поведения поставщиков.....	16
4. Анализ нарушений в сфере закупок.....	18

ЦЕЛИ МОНИТОРИНГА:

1. Анализ функционирования системы закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и оценка достижения целей, предусмотренных Законом № 223-ФЗ.

2. Анализ особенностей поведения заказчиков и поставщиков для выявления недостатков нормативно-правового регулирования в сфере закупок.

1. Анализ поведения заказчиков

1.1. Регистрация заказчиков в единой информационной системе

По состоянию на 1 июля 2017 года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ЕИС) зарегистрировано **88 700** организаций¹, на закупки которых распространяется действие Закона № 223-ФЗ (в I полугодии 2017 года - **1 506** организации), из них:

104 организации, зарегистрированные в ЕИС, вправе не применять положения Закона № 223-ФЗ, в связи с размещением информации о доле выручки, предусмотренной частью 2.1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ²;

13 079 организаций при закупке руководствуются положениями 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 – Закон № 44-ФЗ), в связи с неразмещением в установленном порядке положения о закупке;

¹ Регистрация юридических лиц в ЕИС 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 в единой информационной системе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» осуществляется с 1 октября 2012 года.

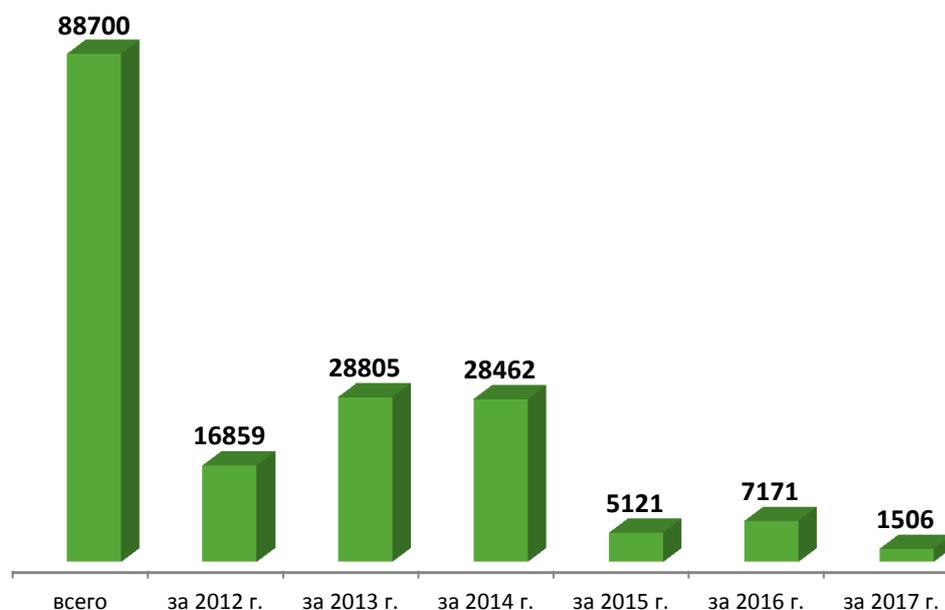
² Информация о доле выручки от естественно-монопольных и регулируемых видов деятельности (должна быть менее 10 %) и о доле выручки от закупок товаров, работ, услуг основными хозяйственными обществами у дочерних хозяйственных обществ (должна быть менее 5 %), которая дает право не применять Закон № 223-ФЗ.

47 225 организаций не проводили ни одной закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ и Законом № 44-ФЗ.

Динамика регистрации заказчиков в единой информационной системе показана на диаграмме 1.

Диаграмма 1

Динамика регистрации заказчиков в ЕИС по годам с 2012 по I полугодие 2017 г.



Данные о регистрации заказчиков в единой информационной системе показывают, что основная часть заказчиков, которые обязаны применять Закон № 223-ФЗ, зарегистрировались в единой информационной системе в 2012-2014 годах. В настоящее время осуществляется регистрация вновь создаваемых (в том числе преобразуемых) юридических лиц.

1.2 Анализ проводимых закупок

1.2.1. Анализ объема осуществленных закупок

В I полугодии 2017 г. в ЕИС размещено **619 752** извещения о закупке, общим объемом около **9,3** трлн. руб., что на **1 %** меньше, чем в I полугодии 2016 г.

Сведения о количестве размещенных в единой информационной системе извещений о закупке в I полугодии 2016-2017 гг. представлены на диаграмме 2.



1.2.2 Анализ применения способов осуществления закупок

Рамочная регламентированность положений Закона № 223-ФЗ, не устанавливающая требования к способам осуществления закупок, привела к тому, что заказчиками применяется более **4 788** способов определения поставщика, которые зачастую сводятся к закупкам у единственного поставщика.

Более **94%** закупок осуществляется на неконкурентной основе. Закупки у единственного поставщика составляют **31,6%**, закупки с применением «иных способов» - **62,7%** от общего объема закупок в I полугодии 2017 г. Только **5,8%** закупок осуществляется путем проведения конкурсов и аукционов в соответствии с гражданским законодательством.

При этом сокращение объема закупок у единственного поставщика характеризуется соразмерным ростом объема закупок, осуществляемых «иными способами», - на 26,3% по сравнению с I полугодием 2016 г.

Данная тенденция негативным образом отражается на обеспечении прозрачности закупок и добросовестной конкуренции между участниками закупок, создает предпосылки для сговора недобросовестных заказчиков с поставщиками (подрядчиками, исполнителями).

Диаграмма 3



Указанные проблемы могут быть урегулированы посредством установления исчерпывающего перечня конкурентных способов осуществления закупок, а также основных требований к порядку осуществления закупки указанными способами.

1.2.3 Анализ заключенных договоров

Источниками информации заключенных договорах является ежемесячная отчетность заказчиков, размещаемая заказчиками в ЕИС и из реестра договоров³.

По данным ежемесячной отчетности, в I полугодии 2017 г. заказчиками заключено договоров общим объемом около **9,0 трлн. руб.**⁴, в том числе:

по результатам закупки у *единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)* общим объемом более **3,8 трлн. руб.**, что составляет **42,5 %** от общего объема заключенных за указанный период договоров;

по результатам *закрытых закупок*, сведения о которых составляют государственную тайну или в отношении которых Правительством Российской Федерации приняты решения о неразмещении сведений о них в ЕИС, общим объемом более **375,7 млрд. руб.**, что составляет **4,2%** от общего объема заключенных договоров за указанный период;

по результатам закупок у *субъектов малого и среднего предпринимательства* общим объемом **984,9 млрд. руб.**⁵, что составляет **10,9%** от общего объема заключенных договоров за указанный период.

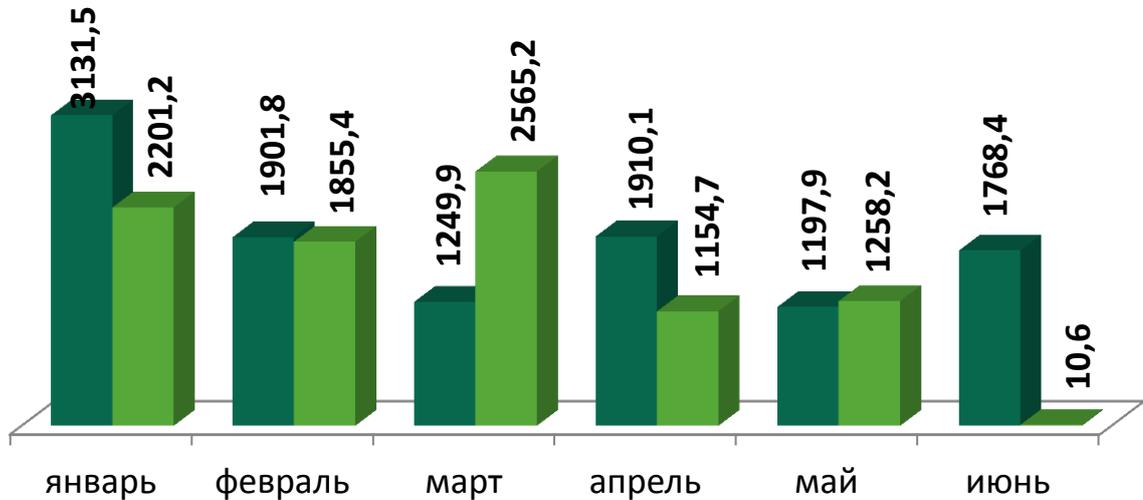
Сведения об объемах заключенных договоров по данным ежемесячной отчетности в I полугодии 2016-2017 гг. представлены на диаграмме 4.

³С 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».

⁴Общая сумма заключенных договоров в I полугодии 2016 г. составила **11,2** трлн. рублей, с единственным поставщиком **6,7** трлн. рублей, по результатам «закрытых закупок» **308,4** млрд. рублей и договоров с субъектами малого и среднего предпринимательства **1,1** трлн. рублей.

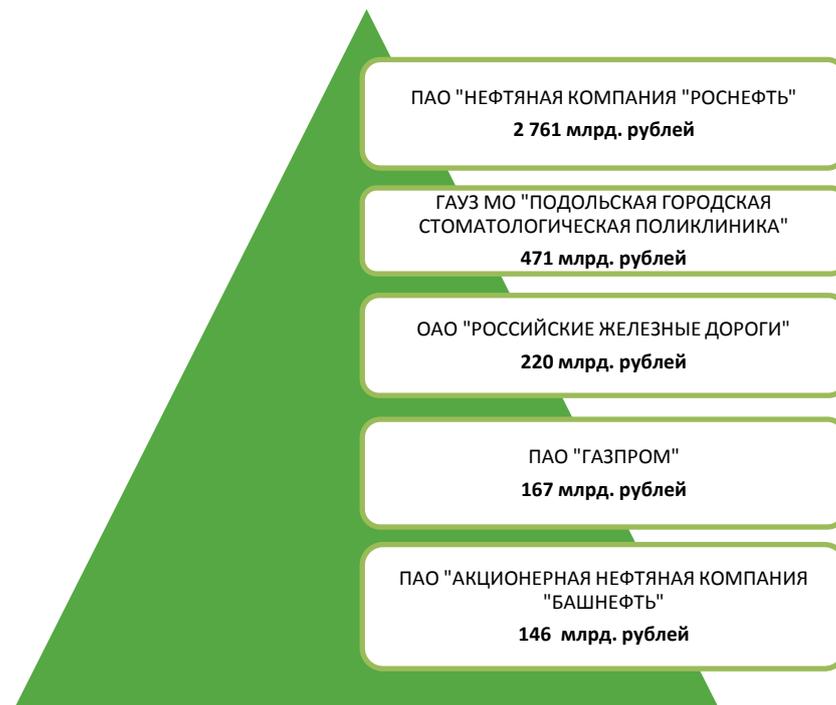
⁵По фактически размещенным в ЕИС данным ежемесячной отчетности, без учета корректировки погрешностей, обусловленных ошибками заказчиков.

Динамика заключения договоров, млрд. руб.



По данным ежемесячной отчетности, на долю ТОП-5 крупнейших заказчиков в I полугодии 2017 г. пришлось свыше **3,7** трлн. руб., что составляет **42%** всех осуществляемых закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ (диаграмма 5).

ТОП-5 крупнейших заказчиков по данным ежемесячной отчетности



По данным реестра договоров, общий объем заключенных договоров в I полугодии 2017 г. составил свыше **7,3** трлн. руб. При этом по результатам анализа указанной информации выявлено, что общий объем заключенных договоров, отражаемых заказчиками в ежемесячной отчетности, превышает общий объем договоров, внесенных в реестр договоров на **19%**.

Вместе с тем следует отметить, что при заполнении ежемесячных отчетов заказчиками допускаются ошибки. Например, при заполнении полей формы ежемесячной отчетности заказчики 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, осуществляют ведение ежемесячной отчетности с нарастающим итогом, а не отдельно по каждому месяцу.

В частности, ГАУЗ МО «Подольская городская стоматологическая поликлиника», оказавшееся одним из крупнейших заказчиков в отчетном периоде, при заполнении отчета в марте 2017 г. была некорректно указана стоимость контрактов. Общий объем закупок указанного учреждения в 2017 году составил порядка 16 млн. рублей.

В этой связи, общая сумма фактически заключенных заказчиками договоров в I полугодии 2017 г. может быть существенно скорректирована в сторону уменьшения. Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о том, что информация, содержащаяся в ежемесячной отчетности о договорах, не является в полной мере достоверной.

1.2.4. Анализ закупаемых товаров, работ, услуг

В разрезе номенклатуры ОКПД 2 рейтинг закупок товаров, работ, услуг, согласно опубликованным в I полугодии 2017 г. извещениям, представлен на диаграмме 6. Более **1,4** трлн. руб. расходуется на закупку **строительных работ**, что составляет **15,9%** от общего объема закупок.

Крупнейшие договоры в сфере строительных работ в I полугодии 2017 г. заключены по итогам открытого конкурса и «прочих» способов закупки:

АО «МОСИНЖПРОЕКТ» заключен договор на выполнение комплекса строительно-монтажных работ по строительству перегонных тоннелей, станционных комплексов и притоннельных сооружений Московского метрополитена: «Южный участок Третьего пересадочного контура (ТПК) ст. «Каховская» - ст. «Проспект Вернадского» общей стоимостью **35** млрд. руб.;

АО «МОСИНЖПРОЕКТ» заключен договор на выполнение комплекса строительно-монтажных работ по выносу инженерных коммуникаций, строительству станционных комплексов «Ржевская», «Шереметьевская», перегонных тоннелей с притоннельными сооружениями; этап 2 ст. «Нижняя Масловка» - ст. «Электrozаводская» по объекту: «Северо-Восточный участок Третьего пересадочного контура (ТПК) ст. «Нижняя Масловка» - ст. «Авиамоторная» на сумму свыше **24** млрд. руб.;

ООО «СОВМЕСТНАЯ КОМПАНИЯ «РУСВЬЕТПЕТРО» заключен договор на строительство и содержание внутрипромысловых автомобильных зимних снежно-ледовых дорог в Ненецком автономном округе на сумму свыше **23** млрд. руб.;

АО «МОСИНЖПРОЕКТ» заключен договор на выполнение комплекса строительно-монтажных работ по строительству станционных комплексов «Аминьевское шоссе», «Мичуринский проспект», «Проспект Вернадского», перегонных тоннелей с притоннельными сооружениями и тупиков за станцией «Аминьевское шоссе». Участок ст. «Аминьевское шоссе» - ст. «Проспект Вернадского», с тупиками за ст. «Аминьевское шоссе» по объекту: «Юго-Западный участок Третьего пересадочного контура (ТПК) ст. «Проспект Вернадского» - ст. «Кунцевская» на сумму свыше **22** млрд. руб.

На закупку **финансовых услуг, кроме услуг по страхованию и пенсионному обеспечению** приходится более **1,03** трлн. руб., что составляет

11,1 % от общего объема закупок. Наиболее дорогостоящими договорами в I полугодии 2017 г. являются договоры на открытие кредитной линии:

ООО «СБЕРБАНК ФАКТОРИНГ» заключен договор общей стоимостью более **142** млрд. руб., предметом которого является «Выбор поставщика услуг для заключения генерального соглашения с заключением в рамках генерального соглашения возобновляемых кредитных линий»;

АО «ВЕТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ОТДЕЛЬНАЯ ГЕНЕРИРУЮЩАЯ КОМПАНИЯ» заключен договор на открытие кредитной линии общим объемом свыше **31** млрд. руб.

ПАО «РОСТЕЛЕКОМ» заключен договор на открытие кредитной линии общим объемом свыше **30** млрд. руб.

Диаграмма 6

**Рейтинг товаров, работ, услуг, закупаемых заказчиками,
по кодам ОКПД 2 (млрд. руб.)**



1.2.5. Анализ закупок, осуществляемых с использованием электронных площадок

По состоянию на 1 июля 2017 г., с ЕИС интегрирована **181** электронная торговая площадка (далее – ЭТП), обеспечивающая проведение закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Общий объем закупок, проведенных с использованием ЭТП, составил свыше **3,0** трлн. руб., что составляет **32%** от общего объема закупок в I полугодии 2017 г. При этом общий объем закупок в электронной форме по сравнению с I полугодием 2016 г. увеличился на **435,9** млрд. руб (**15%**).⁶

На трех крупнейших электронных площадках осуществляется **53%** всех закупок в электронной форме. ТОП-3 крупнейших ЭТП по общему объему опубликованных извещений представлен на диаграмме 7.

Диаграмма 7



За весь период реализации Закона № 223-ФЗ было проведено порядка **1,8** млн. закупок в электронной форме. На **47** электронных площадках осуществляется **99%** закупок в электронной форме.

⁶Общий объем закупок в I полугодии 2016 г., проведенных с использованием электронных площадок, составил почти **2,6** трлн. руб.

При этом на **80** электронных площадках проведено около **10** тыс. закупок, на **12** электронных площадках была проведена только одна закупка, на **42** электронных площадках не было проведено ни одной закупки в электронной форме.

Сложившаяся ситуация в сфере функционирования электронных площадок не позволяет обеспечить оптимальный контроль за соблюдением требований Закона № 223-ФЗ уполномоченным контрольным органом. Неограниченное число электронных площадок вынуждает потенциальных участников закупок проходить аккредитацию на значительном количестве таких площадок, что приводит к возникновению дополнительных временных и финансовых затрат. Указанные факторы также создают предпосылки для злоупотреблений со стороны недобросовестных заказчиков.

Данную проблему планируется решить посредством ограничения количества операторов электронных площадок и установления к ним единых требований.

1.2.6. Анализ закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства

В настоящее время заказчиками в ЕИС размещено **2 120** перечней товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются только у субъектов МСП.

По данным, полученным из реестра договоров, доля закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъектов МСП) от общей стоимости заключенных договоров по результатам закупок за I полугодие 2017 г. составила около **11,2%**.

Наиболее востребованной продукцией (услугами), поставляемой (оказываемыми) МСП является:

- услуги по ремонту оборудования;
- компьютеры и периферийное оборудование;
- инструменты и оборудование медицинские;

услуги в области инженерно-технического проектирования и связанные технические консультативные услуги;

сооружения и строительные работы по строительству коммунальных объектов для электроснабжения и связи;

услуги в области технических испытаний, исследований, анализа и сертификации;

здания и работы по возведению зданий;

препараты лекарственные и материалы, применяемые в медицинских целях;

услуги частных охранных служб.

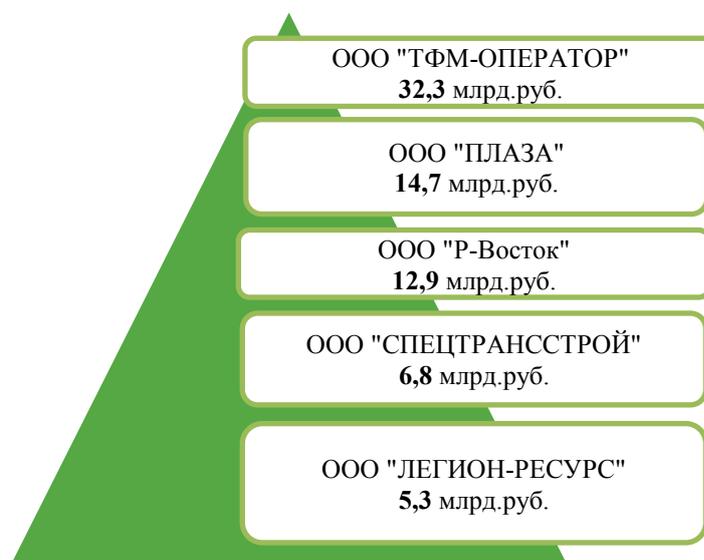
Средняя стоимость договора с субъектом МСП составила около **8,3 млн.** рублей.

Вместе с тем выявлены факты заключения с МСП договоров, стоимость которых многократно превышает предельные размеры выручки, позволяющие относить хозяйствующие субъекты к МСП.

ТОП 5 крупнейших поставщиков среди субъектов МСП представлен на диаграмме 8.

Диаграмма 8

Топ-5 крупнейших поставщиков среди субъектов МСП



Самым крупным договором с субъектом МСП является договор, заключенный заказчиком БАНК ВТБ 24 (ПУБЛИЧНОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО) 20 января 2017 г. на сумму свыше **14,7** млрд. руб.⁷ способом закупки у единственного поставщика.

Данная практика может рассматриваться как формальное выполнение квоты закупок у субъектов МСП.

2. Анализ поведения поставщиков

В I полугодии 2017 г. среднее количество поданных заявок на участие в закупке составило **1,73**, что на 5 % превышает показатель 2016 г. Среднее количество поданных заявок в зависимости от объемов закупки представлены в таблице 1.

Таблица 1. Среднее количество поданных заявок в зависимости от объемов закупки

Ценовой диапазон закупки	Среднее количество поданных заявок
до 10 млн. руб.	1,73
от 10 до 50 млн. руб.	1,76
от 50 до 100 млн. руб.	1,71
от 100 до 500 млн. руб.	1,53
от 0,5 до 1 млрд. руб.	1,27
более 1 млрд. руб.	1,58

Анализ представленных данных свидетельствует о том, что наиболее конкурентные закупки осуществляются в ценовом диапазоне от **10** млн. рублей – до **50** млн. рублей.

Среднее количество поданных заявок в разрезе закупаемых товаров, работ, услуг представлено в таблице 2.

⁷В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» установлены предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) за предшествующий календарный год без учета налога на добавленную стоимость для следующих категорий субъектов малого и среднего предпринимательства:

малые предприятия - 800 млн. рублей;
средние предприятия - 2 млрд. рублей.

Таблица 2. Среднее количество поданных заявок в разрезе закупаемых товаров, работ, услуг

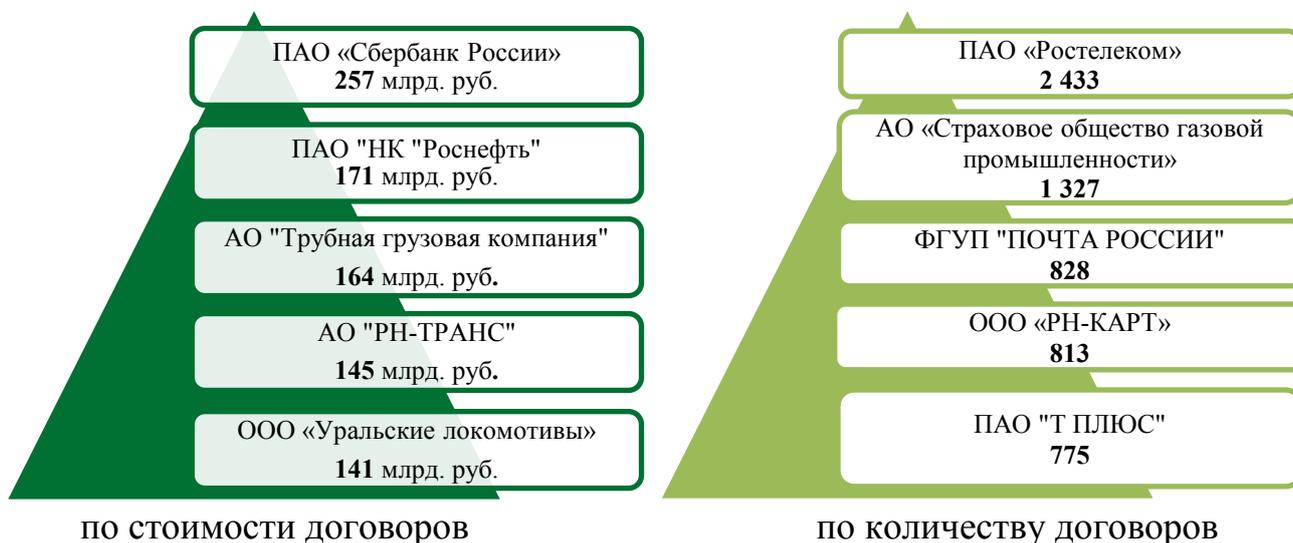
Закупки в разрезе ОКПД 2	Среднее количество поданных заявок
строительные работы	1,97
услуги финансовые, кроме услуг по страхованию и пенсионному обеспечению	0,84
услуги по складированию и вспомогательные транспортные услуги	1,02
электроэнергия, газ, пар и кондиционирование воздуха	1,01
металлы основные	1,61
услуги сухопутного и трубопроводного транспорта	1,59
нефть сырая и газ природный	0,87
услуги в области добычи полезных ископаемых	1,14

Низкое количество подаваемых заявок наблюдается в отраслях в том числе с развитой конкуренцией. Например, на закупки финансовых услуг, в среднем, подается **0,84** заявки. Наиболее развитая конкуренция наблюдается при закупках в сфере строительства – **1,97** заявок.

По итогам I полугодия 2017 г. определен ТОП-5 крупнейших поставщиков, по количеству и по стоимости заключенных договоров (представлен на диаграмме 9).

Диаграмма 9

Топ-5 крупнейших поставщиков



3. Анализ нарушений в сфере закупок

В I полугодии 2017 г. центральным аппаратом и территориальными органами ФАС России рассмотрено **4366** жалоб, из которых обоснованными признаны около **40%** (**1692** жалобы). По результатам рассмотрения жалоб выдано **1575** предписаний, **532** жалобы оставлены без рассмотрения.

Обжалование участниками закупок в ФАС России действий (бездействия) заказчиков связано с:

неправомерным отказом в допуске участнику в закупочной процедуре - **7%**;

установлением заказчиком в закупочной документации требований, противоречащих принципам, установленным частью 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ – **78%**;

установлением некорректного порядка и критериев оценки заявок участников закупочной процедуры – **9%**;

отсутствием в составе закупочной документации объемов закупаемых товаров, работ, услуг – **4%**;

сокращением срока заключения договора по результатам закупки, не учитывающего закрепленной в Законе № 223-ФЗ и Федеральном законе от 26.07.2005 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» процедуры административного контроля со стороны антимонопольного органа – **2%**.

В отчетный период центральным аппаратом ФАС России рассмотрено **90** дел об административных правонарушениях за нарушение требований Закона № 223-ФЗ.

Вынесено **79** постановлений о привлечении виновных лиц к административной ответственности в виде штрафа в общей сумме **388 000** рублей.

По результатам вынесенных постановлений о наложении штрафа взыскано **161 000** рублей, **17** постановлений в настоящий момент обжалуются в районных судах и арбитражных судах.

По состоянию на 30.06.2017 в Реестр недобросовестных поставщиков включено **138** реестровых записей в отношении участников закупок, уклонившихся от заключения договора, и поставщиков (исполнителей, подрядчиков), с которыми договор расторгнут в связи с нарушением ими существенных условий договора.