



*По состоянию на 1 декабря 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» за период с 1 января по 1 декабря 2015 года**

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. Развитие регуляторной среды.....	4
2. Анализ поведения заказчиков.....	5
2.1. Регистрация заказчиков на официальном сайте.....	5
2.2. Размещение заказчиками информации о закупке.....	7
2.3. Анализ проводимых закупок.....	8
2.3.1. Многообразие способов закупок.....	8
2.3.2. Анализ заключенных договоров.....	10
2.3.3. Анализ закупаемых товаров, работ, услуг.....	12
2.3.4. Анализ закупок осуществляемых с использованием электронных площадок.....	13
2.3.5. Анализ закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства.....	15
3. Анализ поведения поставщиков.....	18
3.1. Показатели конкуренции участников закупок.....	18
3.2 Контрольное участие в закупках.....	20
3.2.1. Закупка ООО «Газпромтрансгаз Краснодар».....	20
3.2.2. Закупка ООО «Челныводоканал».....	21
3.2.3. Закупка ОАО «РЖД».....	21
3.2.4. Закупка ОАО «Газпром Газораспределение Волгоград».....	22
4. Анализ нарушений в сфере закупок.....	22
4.1. Практика ФАС России.....	22
4.2. Судебная практика.....	25
4.2.1. Правомерность указания товарных знаков.....	25
4.2.2. Правомерность предоставления документов на бумажном носителе в случае проведения электронной закупки.....	25
4.2.3. Правомерность установления требований к участникам закупки о наличии опыта работы.....	25
4.2.4. Правомерность установления требований к участникам при привлечении к выполнению работ третьих лиц.....	25
5. Стимулирование спроса на инновации.....	26
6. Выводы и предложения по совершенствованию законодательства.....	28
6.1. Выводы.....	28
6.2. Предложения по совершенствованию законодательства.....	29
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ МОНИТОРИНГА.....	32

## **ВВЕДЕНИЕ**

Настоящий доклад 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.

### **Цели мониторинга:**

1. Анализ поведения заказчиков, поставщиков, операторов электронных площадок для оценки достижения целей, предусмотренных Законом № 223-ФЗ, в части обеспечения единства экономического пространства, создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений.

2. Подготовка предложений по совершенствованию Закона № 223-ФЗ.

## 1. Развитие регуляторной среды

В 2015 году в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц были приняты следующие нормативные правовые акты:

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», направленный на увеличение доли закупок инновационных товаров, работ, услуг и расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам заказчиков, а также установления полномочий АО «Корпорация МСП»;

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и статью 112 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», устанавливающий особенности осуществления закупок за счет средств, предусмотренных на реализацию инвестиционных проектов;

постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1169 «О порядке проведения мониторинга соответствия планов закупки товаров, работ, услуг, планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, изменений, внесенных в такие планы, оценки соответствия проектов таких планов, проектов изменений, вносимых в такие планы, требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке, порядке и сроках приостановки реализации указанных планов по результатам таких оценки и мониторинга»;

постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1217 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», устанавливающее использование заказчиками Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2);

постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2015 г. № 1255 «О порядке проведения акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» мониторинга осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и (или) созданными ими организациями оценки соответствия и мониторинга соответствия, предусмотренных Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 785 «О Правительственной комиссии по импортозамещению»;

распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2015 г. № 2258-р, устанавливающее перечень заказчиков, проекты планов закупки товаров, работ, услуг которых, проекты планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проекты изменений, вносимых в такие планы до их утверждения, подлежат оценке соответствия требованиям законодательства Российской Федерации.

## 2. Анализ поведения заказчиков

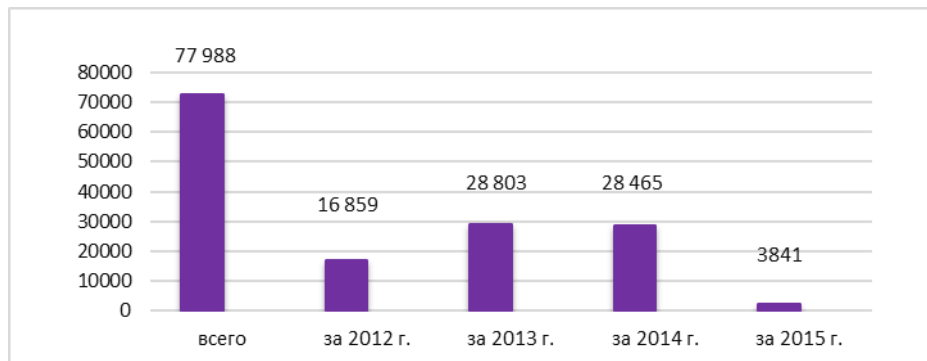
### 2.1. Регистрация заказчиков на официальном сайте

По состоянию на 1 декабря 2015 г. на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) (далее – официальный сайт) зарегистрировано **77 967** организаций<sup>1</sup>, на которые распространяется действие Закона № 223-ФЗ (далее – организации), в том числе **3 862** организации зарегистрировались с 1 января 2015 года по 1 декабря 2015 года. Динамика регистрации заказчиков на официальном сайте показана на диаграмме 1.

---

<sup>1</sup> 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.

## Динамика регистрации заказчиков на сайте по годам с 2012 по 1 декабря 2015 года



Необходимо отметить, что данные регистрации организаций на официальном сайте показывают, что основная часть заказчиков, которые обязаны применять Закон № 223-ФЗ, зарегистрировались на официальном сайте в 2012-2014 годах. В настоящее время осуществляется регистрация вновь создаваемых (в том числе преобразуемых) юридических лиц. Так, с 1 января 2015 г. по 1 декабря 2015 г. зарегистрировано:

**848** бюджетных учреждений;

**742** автономных учреждения;

**679** государственных и муниципальных унитарных предприятий;

**640** хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов, и их дочерних обществ;

**932** субъекта естественных монополий и организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.

Вместе с тем отмечаем, что в настоящее время отсутствуют механизмы, позволяющие оценить, все ли организации, которые обязаны применять Закон № 223-ФЗ, зарегистрированы на официальном сайте. Кроме того, анализ информации об организационно-правовых формах заказчиков, зарегистрированных на официальном сайте, показывает значительное количество недостоверной

информации. Так, на официальном сайте в настоящее время зарегистрировано **563** государственные компании при фактическом наличии только одной.

Данные ошибки обусловлены тем, что заказчики самостоятельно указывают при регистрации на официальном сайте свою организационно-правовую форму. При этом хозяйственные общества с преобладающей долей государственного участия могут ошибочно именоваться государственными компаниями.

Указанные проблемы могут быть урегулированы посредством создания и ведения реестра заказчиков. Порядок ведения указанного реестра, в том числе включаемой в него информации и документов, могут быть установлены Правительством Российской Федерации.

## 2.2. Размещение заказчиками информации о закупке

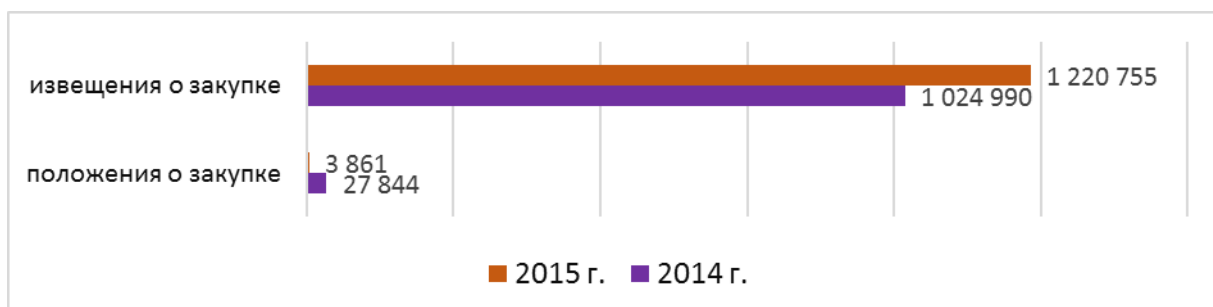
С 1 октября 2012 г. по 1 декабря 2015 г. на официальном сайте размещено **70 937** положений о закупке, что составляет **89 %** от общего количества зарегистрированных на официальном сайте организаций.

С 1 января 2015 г. по 1 декабря 2015 г. на официальном сайте размещено **3 861** положение о закупке (за аналогичный период 2014 года **27 844** положения о закупке).

Сведения о количестве размещенной на официальном сайте информации представлены на диаграмме 2.

Диаграмма 2

Сведения о количестве размещенной на официальном сайте информации по состоянию на 1 декабря 2014-2015 гг.



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 (**494** организации)<sup>2</sup>;

зарегистрированные на официальном сайте организации не утвердили положения о закупке и руководствуются при закупке положениями 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 - Закон № 44-ФЗ) (**2 583** организации).

## **2.3 Анализ проводимых закупок**

### *2.3.1. Многообразие способов закупок*

За период с 1 октября 2012 г. по 1 декабря 2015 г. на официальном сайте размещено **3 332 716** извещений о закупке на сумму свыше **51** трлн. рублей.

Юридическими лицами в положении о закупке самостоятельно установлены требования к срокам размещения извещений о закупке и способам осуществления закупок. Средние сроки способов осуществления закупок, установленные заказчиками, составляют:

конкурс и аукцион – 20 дней;

иные способы (запрос предложений, запрос котировок) – 10 дней.

Указанные сроки примерно соответствуют срокам процедур, осуществляемых в рамках законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

С 1 января 2015 г. по 1 декабря 2015 г. на официальном сайте размещено **1 220 755** извещений о закупке на сумму свыше **17,9** трлн. рублей (за аналогичный

---

<sup>2</sup> 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.



период 2014 года на официальном сайте размещено **1 024 990** извещений о закупке на сумму свыше **13,5** трлн. рублей).

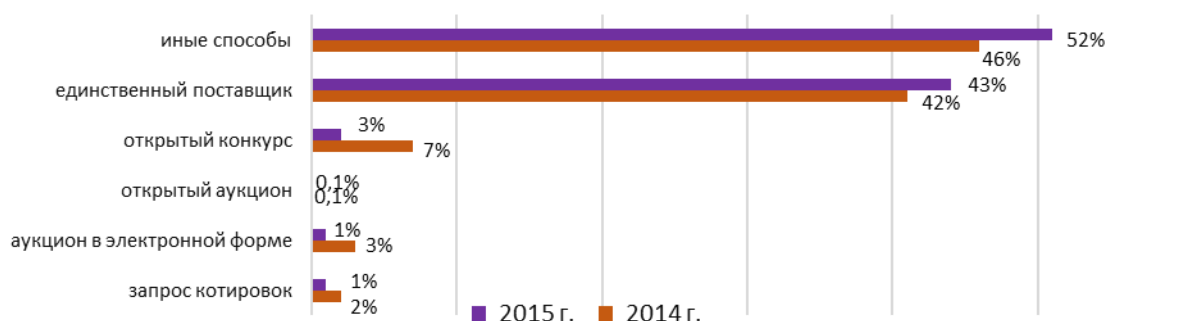
Таким образом, объем осуществляемых по состоянию на 1 декабря 2015 г. закупок в количественном выражении увеличился на **16%** по сравнению с аналогичным периодом 2014 года, в стоимостном выражении увеличился на **25%**.

По информации, указанной в извещениях о закупках по состоянию на 1 декабря 2015 года, такие способы закупки товаров, работ, услуг, как «закупка у единственного поставщика» и «прочие способы закупки», были преобладающими – **43%** (свыше **7 трлн. руб.**) и **52%** (свыше **9 трлн. руб.**) (за аналогичный период 2014 года **42%** (свыше **5 трлн. руб.**) и **46%** (свыше **6 трлн. руб.**) соответственно.

Закупки в разрезе способов их осуществления за отчетный период представлены на диаграмме 3.

Диаграмма 3

**Динамика осуществления закупок в разрезе способов по состоянию на 1 декабря 2014-2015 гг.,**



Значительная доля «прочих способов закупки» свидетельствует о том, что рамочные положения Закона № 223-ФЗ позволяют заказчикам устанавливать любую систему закупок.

Вместе с тем заказчики, пользуясь 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.

Многообразие способов закупок (**3 467**) негативным образом отражается на обеспечении прозрачности закупок 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.

Так, например, ПАО «Газпром» 30 ноября 2015 г. объявлена закупка «Строительство объектов «Магистральный газопровод «Сила Сибири» в виде запроса предложений в электронной форме на сумму свыше 155 млрд. рублей со сроком подачи заявок всего **7 рабочих дней**.

В течение указанного срока участникам закупок необходимо подготовить заявку, получить одобрение соответствующего органа управления на совершение крупной сделки, получить банковскую гарантию. Очевидно, что такие короткие сроки не могут обеспечить возможность участия в закупки всех заинтересованных лиц.

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

### *2.3.2 Анализ 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 договоров<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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».

По данным ежемесячной отчетности, на долю ТОП-5 крупнейших заказчиков в период с 1 января 2015 года по 1 декабря 2015 г. пришлось **свыше 10,8** трлн. рублей.

ТОП-5 крупнейших заказчиков за период с 1 января 2015 года по 1 декабря 2015 г., по данным ежемесячной отчетности, представлен на диаграмме 4.

Диаграмма 4

**ТОП-5 крупнейших заказчиков за период с 1 января 2015 г. по 1 декабря 2015 г.  
по данным ежемесячной отчетности**



При этом по результатам закупок за период с 1 января 2015 года по 1 декабря 2015 г. (по данным ежемесячной отчетности) заказчиками заключено договоров на общую сумму свыше **14,8** трлн. рублей (**13** трлн. рублей за период с 1 января по 1 декабря 2014 г.), в том числе:

по результатам закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) – на общую сумму более **7,7** трлн. рублей, что составляет **52,3%** от общей суммы заключенных за указанный период договоров (за период с 1 января по 1 декабря 2014 г. **9** трлн. рублей, что составляло **69,6%** 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 **232,2** млрд. рублей, что составляет **1,6%** от общей суммы заключенных

договоров за указанный период (за соответствующий период 2014 г. более **250,7** млрд. рублей, что составляло **1,9%** общей суммы заключенных договоров);

по результатам только прямых закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства без привлечения субподрядных организаций среди малого и среднего предпринимательства – на сумму свыше **1 099,9** млрд. рублей, что составляет **7,4%** от общей суммы заключенных договоров за указанный период (за соответствующий период 2014 г. свыше **1 302,7** млрд., что составляло **10%** от общей суммы заключенных договоров рублей).

Таким образом, на 5 крупнейших заказчиков приходится более **70%** всех осуществляемых закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

По данным реестра договоров, объем заключенных договоров составил свыше **10,5 трлн.** рублей.

При этом по результатам анализа указанной информации выявлено, что стоимость заключенных договоров, отражаемых заказчиками в ежемесячной отчетности, превышает стоимость договоров, внесенных в реестр договоров на **41 %**, а сумма опубликованных извещений о закупке на **71%** превышает стоимость договоров, внесенных в реестр договоров.

Таким образом, только **каждый третий** договор по результатам закупок размещен в реестре договоров.

Указанные 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.

### *2.3.3. Анализ закупаемых товаров, работ, услуг*

В разрезе номенклатуры ОКПД рейтинг закупок товаров, работ, услуг, согласно заключенным в январе-декабре 2015 года договорам, представлен на диаграмме 5. Более **32 % (2,9 трлн. рублей)** средств расходуется на строительные работы. На закупки нефти и газа, а также услуги по их добыче расходуется более **15 % (1,3 трлн. рублей)** средств.

**Рейтинг товаров, работ, услуг, закупаемых заказчиками,  
по кодам ОКДП (млрд. рублей)**



Данные обстоятельства обусловлены тем, что существенный объем закупок приходится на хозяйственные общества и субъекты естественных монополий (свыше **10 тыс.** организаций), общая стоимость таких закупок за весь период реализации Закона № 223-ФЗ составляет свыше **45,6** трлн. руб. При этом такие организации часто выступают заказчиками по строительству объектов, в том числе нефте-газопроводов, электростанций, объектов социальной инфраструктуры.

Так, например, ОАО «Газпром переработка Благовещенск» заключен договор на сумму более **790** млрд. руб. на строительство Амурского газоперерабатывающего завода, ЗАО «Уралсевергаз – независимая газовая компания» заключен договор на поставку газа на сумму более **630** млрд. руб., ООО «ЦЕНТРЭНЕРГОИНВЕСТ» заключен договор по строительству инженерных объектов на сумму свыше **27** млрд. руб., ОАО «Скоростные магистрали» заключен договор по проведению инженерных изысканий для строительства участка железнодорожной магистрали Москва-Казань на сумму свыше **20** млрд. руб.

#### *2.3.4. Анализ закупок, осуществляемых с использованием электронных площадок*

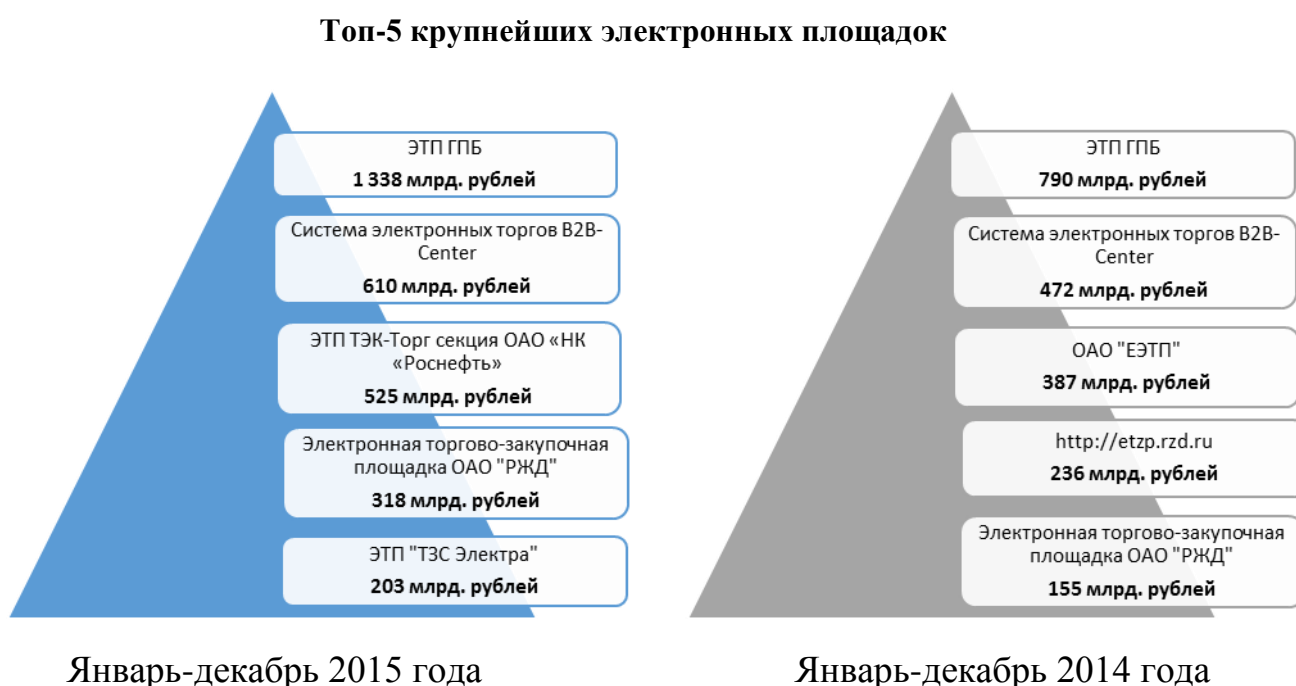
Анализ функционирования электронных площадок в рамках закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ свидетельствует о том, что негативные

тенденции в данной сфере, отмеченные в докладе по результатам мониторинга за III квартал 2015 года, продолжают нарастать.

Так, по состоянию на 1 декабря 2015 г., с официальным сайтом интегрировано **162** электронные площадки, обеспечивающие проведение закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

ТОП-5 крупнейших электронных площадок по сумме опубликованных извещений представлен на диаграмме б.

Диаграмма б



Объем закупок, по состоянию на 1 декабря 2015 г., проведенных с использованием электронных площадок, составил свыше **4,6** трлн. руб. (**26 %** от объема закупок в данном периоде). Объем закупок за аналогичный период 2014 года, проведенных с использованием электронных площадок, составил свыше **3,2** трлн. руб. (**24 %** от объема закупок в данном периоде).

На пяти крупнейших электронных площадках осуществляется **64 %** всех закупок в электронной форме.

С учетом изложенного отмечаем, что сложившаяся ситуация в сфере функционирования электронных площадок не обеспечивает достаточный уровень прозрачности и открытости закупок.

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

### *2.3.5. Анализ закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства*

Минэкономразвития России полностью завершена реализация плана мероприятий («дорожной карты») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием» (далее – дорожная карта). При этом все целевые показатели «дорожной карты» достигнуты.

Обязанность осуществлять закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства (далее - МСП) установлена с 1 июля 2015 г. для заказчиков, годовой объем выручки которых составляет более 10 млрд. рублей и с 1 января 2016 г. - для заказчиков, годовой объем выручки которых составляет более 2 млрд. рублей, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352 (далее – постановление № 1352).

Указанная квота может быть выполнена тремя способами:

1) посредством процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), участниками которых являются любые лица, в том числе субъекты МСП;

2) посредством процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), к участию в которых допускаются только представители МСП;

3) посредством установления в проекте договора и документации о закупке требования о привлечении субподрядчиков (соисполнителей) из числа МСП.

По состоянию на 1 декабря 2015 г., средняя стоимость договора с субъектом МСП составила **12,9** млн. рублей. При этом заказчики вправе осуществлять закупки, участниками которых могут быть только субъекты МСП, при начальной (максимальной) цене договора не превышающей 200 млн. руб.

Наиболее востребованной продукцией (услугами) у малого и среднего предпринимательства является:

продукция и услуги обрабатывающей промышленности;

услуги, связанные с исследовательской и коммерческой деятельностью;

продукция и услуги строительства;  
социальные, персональные услуги;  
услуги в оптовой и розничной торговле;  
услуги по техническому обслуживанию и ремонту автомобилей, бытовых приборов и предметов личного пользования.

В рамках реализации постановления № 1352, по состоянию на 1 декабря 2015 г., заказчиками размещено на официальном сайте **512** перечней товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются только у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Важной новацией «дорожной карты» является также внедрение программ партнерства крупных заказчиков с организациями малого и среднего бизнеса. Целью программ партнерства будет создание сети постоянных поставщиков. Такие программы предполагают проведение предварительного квалификационного отбора участников, обеспечивающие их надежность, способность качественно исполнить договорные обязательства.

Пилотные программы партнерства разработаны и утверждены ГК «Автодор», ПАО «Россети», ОАО «РЖД», ПАО «Газпром».

Заслуживает внимания следующий положительный опыт реализации крупнейшими заказчиками программ партнерства с субъектами МСП:

1) в целях развития программы партнерства утвержден План мероприятий по популяризации программы партнерства между ПАО «Россети» и субъектами малого и среднего предпринимательства, которым предусмотрены следующие мероприятия:

проведение заседаний Сопроводительного органа ПАО «Россети» по вопросам обеспечения эффективности закупок, проводимых ПАО «Россети», в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства;

проведение совместно с общественными организациями, входящими в состав сопроводительного органа, и субъектами малого и среднего предпринимательства конференций, семинаров, совещаний по вопросам популяризации программы партнерства;



публикация на официальном сайте ПАО «Россети» приглашения к присоединению к программе партнерства;

информирование участников программы партнерства об основных принципах закупочной деятельности ПАО «Россети» путем направления адресных уведомлений;

проведение семинаров – совещаний с поставщиками по вопросам закупочной деятельности ПАО «Россети» и его дочерних обществ;

2) одним из основных мероприятий программы партнерства ОАО «РЖД» является информационная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, включая распространение информации о номенклатуре текущих и перспективных технологических потребностей, планируемых объемах закупок на краткосрочный и долгосрочный периоды и об условиях сотрудничества в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ;

3) в плане закупок товаров, работ, услуг ГК «Автодор», формируемом в соответствии с законодательством Российской Федерации и размещаемым на официальном сайте [www.zakupki.gov](http://www.zakupki.gov) и официальном сайте ГК «Автодор», выделены позиции в плане закупок, участниками которых могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства;

4) программой партнерства ПАО «Газпром» предусмотрено взаимодействие с институтами развития и предпринимательскими объединениями, в том числе:

актуализация «Программы стимулирования спроса на инновационную, в том числе нанотехнологическую продукцию в газовой отрасли»;

организация и проведение совместных совещаний с привлечением ООО «УК «Роснано»;

организация и обеспечение участие в совместных конференциях, информационных семинарах, с привлечением участников программы.

Минэкономразвития России совместно с АО «Корпорация «МСП» и Федеральным казначейством осуществляется сотрудничество по вопросам развития закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства. Так, 14 декабря 2015 года было проведено совместное совещание, в том числе с

крупнейшими заказчиками по вопросам использования единой информационной системы в сфере закупок для обеспечения деятельности АО «Корпорация «МСП» в области проведения оценки и мониторинга соответствия проектов планов закупки крупнейших компаний с государственным участием на предмет соответствия требованиям законодательства Российской Федерации.

Получены первые положительные результаты указанной совместной работы. Так, по состоянию на 17 декабря 2015 г. уведомления о размещении проектов планов для проведения оценки и мониторинга соответствия (в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1169) уже представили 4 заказчика – ПАО «Межрегиональная распределительная сетевая компания Северо-Запада», АО «Атомстройэкспорт», ОАО «Российский концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях» и АО «Центральное конструкторское бюро морской техники «Рубин».

### 3. Анализ поведения поставщиков

#### 3.1 Показатели конкуренции участников закупок

За период с 1 января по 1 декабря 2015 г. среднее количество поданных заявок на участие в закупке составило **1,3** (за аналогичный период 2014 года – **1,4**), что в 2 раза меньше, чем количество подаваемых заявок на участие в закупках в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Таким образом, наблюдается падение конкуренции на закупках, проводимых в соответствии с Законом № 223-ФЗ в 2015 году. Это может быть вызвано негативными явлениями в экономике.

Средние показатели подачи заявок в зависимости от способов осуществления закупки представлены на диаграмме 7.



Наиболее конкурентным способом закупки является запрос котировок (в среднем подается **1,86** заявки), наименее конкурентным способом является открытый конкурс (в среднем подается **1,64** заявки).

Среднее количество поданных заявок в зависимости от объемов закупки представлены в таблице № 2.

Таблица № 2

Ценовой диапазон закупки	Среднее количество поданных заявок
до 10 млн. руб.	1,21
от 10 до 50 млн. руб.	1,51
от 50 до 100 млн. руб.	1,62
от 100 до 500 млн. руб.	1,87
от 0,5 до 1 млрд. руб.	1,70
более 1 млрд. руб.	1,45

Анализ представленных данных свидетельствует о том, что наиболее конкурентные закупки осуществляются в ценовом диапазоне от **100** млн. рублей – до **500** млн. рублей. Наименьшее количество потенциальных поставщиков участвуют в закупках в ценовом диапазоне до **10** млн. рублей, что свидетельствует о недостаточном развитии сегмента МСП на отраслевых рынках.

Среднее количество поданных заявок в разрезе закупаемых товаров, работ, услуг представлены в таблице № 3

Таблица № 3

Закупки в разрезе ОКДП	Среднее количество поданных заявок
услуги строительные и объекты строительства	1,56
нефть сырая и газ природный; услуги по их добыче	1,07
услуги по финансовому посредничеству	0,69
машины и оборудование	1,60
продукты нефтеперегонки и ядерное топливо	1,01
продукция металлургической промышленности	1,54
транспортные средства	0,96
услуги в области коммерческой и технической деятельности прочей	1,27
услуги транспортные вспомогательные и дополнительные; услуги в области туризма и экскурсий	0,80

Наибольшая конкуренция наблюдается на рынке машин и оборудования, в среднем в закупках участвует **1,6** поставщика. Наименьшая конкуренция

наблюдается на рынке услуг, связанных с услугами по финансовому посредничеству, в среднем в закупках участвует **0,69** поставщика.

### **3.2. Контрольные участия в закупках**

В целях оценки доступности закупок крупных заказчиков для субъектов МСП рабочей группой «Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее - АНО АСИ) при поддержке Минэкономразвития России проведено 6 контрольных участия в закупках в 4 субъектах Российской Федерации (Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Волгоградская область).

Контрольные участия в закупках заключались в том, что специально определенная АНО АСИ компания (далее – контрольный участник), являющаяся представителем малого бизнеса, принимала участие в процедурах закупок крупных заказчиков в целях оценки таких закупок на соответствие требованиям Закона № 223-ФЗ, а также оценки доступности закупок для МСП.

Объектами исследования являлись закупки ООО «Газпром трансгаз Краснодар» (г. Краснодар), ООО «Челныводоканал» (г. Набережные Челны), ОАО «РЖД» (г. Москва), АО «Газпром Газораспределение Волгоград» (г. Волгоград).

*3.2.1. В ходе контрольного участия в закупке на поставку металлической мебели (заказчик – ООО «Газпром трансгаз Краснодар») были выявлены следующие проблемы:*

сжатые сроки поставки для участников тендера из других регионов, что делает поставку в срок практически невозможной. Результаты тендера оглашаются 29 декабря 2014 г., срок поставки товара (57 сейфов) – до 31 декабря 2014 г. (то есть всего 2 дня);

участие в закупке платное (4 тыс. рублей – списываются в случае победы, но их нужно перевести на счет электронной торговой площадки накануне. Безлимитное годовое участие во всех тендерах – 120 тыс. рублей);

имеющаяся у контрольного участника электронная цифровая подпись (далее - ЭЦП) не подошла для работы на данной площадке, необходимо было заказывать еще одну для участия на указанной электронной площадке (далее - ЭТП);

значительный список документов в составе заявки, большое количество форм для составления заявки, которые необходимо отсканировать для отправки на ЭТП.

В результате контрольному участнику закупки не удалось подать заявку из-за указанных сложностей.

*3.2.2. При контрольном участии в закупке на поставку извести (заказчик – ООО «Челныводоканал») были выявлены следующие проблемы:*

Заявку контрольного участника закупки, которая содержала наилучшее предложение по цене, отклонили по формальному признаку - была опечатка в одной цифре в дате в бумажном документе, в то время как в электронной версии все данные были указаны верно. Участник закупки подал жалобу в ФАС России. Обращение было рассмотрено в установленном порядке. Соответствующее решение ФАС России по итогам направлено участнику тендера и заказчику. Закупку повторили и контрольный участник победил в ней.

*3.2.3. При контрольном участии в закупке на поставку песка кварцевого фракционного (заказчик – ОАО «РЖД») были выявлены следующие проблемы:*

для участия в аукционе на песок необходимо было получить заключение лаборатории ОАО «РЖД», но как оказалось, лаборатория такой тест провести не может в связи с отсутствием необходимого оборудования. Участник просил лабораторию предоставить письменное уведомление об этом, чтобы вложить его в состав заявки;

пришлось не просто аккредитоваться на новой площадке, но и купить новую ЭЦП за 10,5 тыс. рублей, которая не может быть использована только при участии в закупках ОАО «РЖД». Приобретенную ЭЦП не удалось самостоятельно активировать;

В результате заявку контрольного участника закупки отклонили как несоответствующую требованиям документации.

3.2.4. При контрольном участии в закупке на поставку трубной продукции (заказчик – ОАО «Газпром Газораспределение Волгоград») были выявлены следующие проблемы:

помимо размещения заявки на ЭТП, бумажную версию заявки и CD со сканированной копией пришлось отправлять курьерской службой в г. Санкт-Петербург;

участие в запросе на этой ЭТП платное, разовое участие – 10 тыс. рублей, годовой тариф – 80 тыс. рублей.

В результате заявку контрольного участника отклонили из-за отсутствия в составе документов газового сертификата «ГАЗСЕРТ». Данный вид сертификата относится к разряду «добровольного сертифицирования», оформляется в течение года (прохождение сертификации стоит 1,6 млн. рублей).

## 4. Анализ нарушений в сфере закупок

### 4.1 Практика ФАС России

По информации ФАС России, в 2015 году (по состоянию на 1 декабря 2015 г.) центральным аппаратом ФАС России принято к рассмотрению **397** жалоб, из которых:

**245** жалоб признано обоснованными (выдано **74** предписания);

**152** жалобы признаны необоснованными.

При этом **31** жалоба оставлена без рассмотрения.

За аналогичный период 2014 года центральным аппаратом ФАС России принято к рассмотрению **289** жалоб, из которых:

**134** жалобы признаны обоснованными (выдано **86** предписаний);

**126** жалоб признаны необоснованными.

При этом **26** жалоб оставлены без рассмотрения.

Анализ информации о жалобах на действия (бездействие) заказчиков центральным аппаратом ФАС России представлен на диаграмме 8.

Количество рассмотренных жалоб



За период с 1 января 2012 г. по 1 декабря 2015 г. центральным аппаратом ФАС России и территориальными органами ФАС России приняты к рассмотрению **10 850** жалоб, из которых:

**5 092** жалобы признаны обоснованными;

**5 094** жалобы признаны необоснованными (выдано **2 394** предписания).

При этом **1 318** жалоб оставлено без рассмотрения, так как Законом № 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) неразмещение 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) предъявление к участникам закупки требования о предоставлении документов, не предусмотренных документацией о закупке;

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

При этом система плановых и внеплановых проверок в рамках Закона № 223-ФЗ не предусмотрена. ФАС России вправе только рассматривать жалобы на уже совершенные нарушения.

Наибольшее количество рассмотренных ФАС России жалоб касалось:

предъявления к участникам закупки требования о предоставлении документов, не предусмотренных документацией о закупке (**44%**);

неразмещения на официальном сайте положения о закупке, изменений, вносимых в указанное положение, информации о закупке, подлежащей размещению на указанном сайте, или нарушения сроков такого размещения (**26%**);

осуществления заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного на официальном сайте положения о закупке и без применения положений Закона № 44-ФЗ (**8%**);

нарушения заказчиками порядка проведения закупочных процедур (**22%**).

По состоянию на 1 декабря 2015 г., в реестр недобросовестных поставщиков внесены сведения о **332** юридических лицах, что соответствует 1 заказчику на каждый заключенный 2000-ый договор. В то же время в реестр недобросовестных поставщиков в рамках законодательства о контрактной системе в сфере закупок попадает 1 заказчик на каждый 400-ый контракт. Это связано с тем, что в Законе № 44-ФЗ предусмотрено большее количество оснований для включения юридических лиц в реестр недобросовестных поставщиков.

В целях расширения возможностей участников закупок по защите своих прав целесообразно увеличить количество случаев, в которых участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган действия (бездействия) заказчика при закупке товаров, работ, услуг, а также количество субъектов, действия которых могут быть обжалованы.

Увеличение случаев обжалования в антимонопольный орган действий (бездействия) заказчика позволит участникам закупки существенно упростить защиту своих законных прав и интересов, увеличит возможности контроля закупок отдельных видов юридических лиц.



#### *4.2. Судебная практика.*

Наиболее часто предметами судебных споров были следующие вопросы, касающиеся закупок, осуществляемых в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

*4.2.1. Правомерность указания заказчиками в документации о закупке товарных знаков, наименований производителей.*

Согласно постановлению Федерального арбитражного суда Московского округа от 2 июля 2014 г. по делу № А40-77378/2013 «...нормы Закона № 223-ФЗ не содержат запрета на возможность указывать в документации на товарные знаки. Более того, Положение о закупке прямо предусматривает такую возможность. При отсутствии прямого законодательного запрета антимонопольный орган не вправе делать выводы о потребностях хозяйствующего субъекта.».

*4.2.2. Правомерность установления заказчиком требования о представлении участниками закупки документов на бумажном носителе в случае проведения электронной закупки.*

Согласно постановлению Федерального арбитражного суда Московского округа от 27 января 2014 г. по делу № А40-9514/2013 «...электронная форма закупки подразумевает осуществление лицами, участвующими в закупке, в том числе организатором торгов, всех действий при помощи электронных средств и исключает возможность использования бумажного документооборота».

*4.2.3. Правомерность установления заказчиком требований о наличии опыта работы у участников закупки.*

В соответствии с постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 24 июня 2014 г. по делу № А57-12728/2013 «...установление требования о наличии опыта работ по предмету закупки, стоимость которых составляет не менее 20 % установленной начальной максимальной цены, не является нарушением норм законодательства, а является способом реализации права заказчика на установление квалификационных требований, связанных с предметом аукциона».

*4.2.4. Правомерность установления требований к участникам закупки о наличии у них лицензии для выполнения лицензируемых видов работ, при условии*

*возможности привлечения к выполнению таких работ третьих лиц, обладающих соответствующей лицензией.*

Согласно постановлению Арбитражного суда города Москвы от 20 января 2015 г. по делу № А40-164262/2014 «...предъявляемое к самим участникам закупки требование о наличии у них лицензии при установлении в документации о закупке права участника привлечь для выполнения лицензируемых видов работ третьих лиц, обладающих соответствующей лицензией, противоречит законодательству Российской Федерации и нарушает часть 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ».

## **5. Стимулирование спроса на инновации**

В настоящее время продолжают реализацию программ инновационного развития (далее – ПИР) крупнейшие акционерные общества с государственным участием, государственные корпорации и федеральные государственные унитарные предприятия.

В подавляющем большинстве компаний были сформированы оргструктуры, необходимые для реализации инновационных процессов и сопровождения ПИР. В частности, введены должности заместителя руководителя компании (заместителя генерального директора, заместителя председателя правления и т.д.), ответственного за инновационное развитие, и созданы соответствующие подразделения (департаменты, отделы, управления по инновациям и т.д.) как в корпоративном центре, так и в ключевых дочерних и зависимых обществах.

В течение прошедшего периода наблюдается положительная динамика ключевых показателей, характеризующих финансирование и результативность инновационной деятельности госкомпаний.

При выполнении ПИР многие компании вышли на целевой уровень затрат на исследования и разработки в выручке, установленный с учетом соответствующих значений зарубежных компаний-аналогов. При этом замедление темпов экономического роста сказалось на показателях выручки компаний и, как следствие, производительности труда, а также инвестиционных возможностях компаний.

Данное обстоятельство выводит на первый план проблему эффективного использования сокращающихся ресурсов на инновационное развитие и обеспечения в рамках реализации ПИР результатов, максимально применимых в деятельности компании.

В 2015 году компании осуществляли актуализацию ПИР с учетом ряда новых приоритетов, отвечающих сложившейся макроэкономической обстановке, а также внутренним изменениям.

Данный этап реализации ПИР можно охарактеризовать как период «интенсивного» развития, когда на первый план выходят задачи повышения эффективности и качества использования ресурсов и механизмов, аккумулированных и созданных в настоящее время.

Наиболее актуальная задача, стоящая перед госкомпаниями в настоящее время, повышение спроса на российскую инновационную продукцию (особенно малых и средних предприятий), обеспечение импортозамещения и внедрения российских технологий.

Работа с ПИР ведется в рамках общей логики повышения качества корпоративного управления в госкомпаниях, внедрения систем мотивации топ-менеджмента.

Необходимо отметить, что на примере шести компаний была апробирована система независимой экспертизы реализации ПИР при участии институтов развития, которую в дальнейшем планируется распространить на все компании (как в ходе оценки актуализированных в 2015 году ПИР, так и при последующей их реализации).

Кроме того, согласно пункту 9 «дорожной карты» предусмотрены разработка, утверждение и введение в действие заказчиком, закупочная деятельность которого попадает под действие Закона № 223-ФЗ, обязательного и находящегося в открытом доступе положения о порядке и правилах внедрения инновационных решений (далее – Положение).

По результатам контрольного исследования, проводимого Минэкономразвития России, из 47 выбранных компаний только у 5 компаний

(АК «Алроса», ПАО «Зарубежнефть», ОАО «РЖД», ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», ПАО «Российские сети») на своем официальном сайте размещено соответствующее положение. При этом в Положениях у всех компаний содержится как порядок внедрения инновационных решений, так и регламент работы структурного подразделения заказчика.

Необходимо отметить, что Минэкономразвития России совместно с ФАС России и Минфином России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации (7 декабря 2015 г. № 35555-АУ/Д28и) проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об определении годового объема закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, формы годового отчета о закупке инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства, и требований к содержанию этого годового отчета».

Данным проектом постановления предлагается установить обязательный для заказчиков годовой объем закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, который определяется как увеличенный на 10 процентов совокупный годовой стоимостной объем договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции за предыдущий календарный год, и должен составлять не более чем 10 процентов совокупного годового стоимостного объема всех договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг за отчетный календарный год.

## **6. Выводы и предложения по совершенствованию законодательства**

### **6.1. Выводы**

Результаты мониторинга показывают следующие проблемные вопросы, которые приводят к недостижению в полном объеме целей Закона № 223-ФЗ:

а) значительное количество малопонятных способов закупок, применяемых заказчиками, затрудняет участие в закупках поставщиков, в том числе из числа

малого и среднего предпринимательства, что проявляется в низком количестве участников закупок на торгах (среднее количество участников закупок по Закону № 223-ФЗ более чем в 2 раза меньше, чем в государственных и муниципальных закупках);

б) не в полном объеме обеспечивается ведение реестра договоров (каждый третий договор не включается в указанный реестр). Невключение договоров в реестр позволяет недобросовестным заказчикам изменять существенные условия договора при его заключении (то есть проводить процедуру определения поставщика на одних условиях, а заключать договор на иных условиях). Кроме того, в условиях неполного ведения реестра договоров невозможно достоверно установить выполнение заказчиками квоты закупок у субъектов МСП;

в) отсутствие регламентации деятельности операторов электронных площадок, наличие большого количества таких операторов создает трудности для участников закупки, а также создает коррупционные риски, связанные в том числе с возможностью разглашения операторами электронных площадок конфиденциальной информации;

г) действующий перечень оснований для обжалования действий (бездействия) заказчиков не обеспечивает надлежащую защиту законных интересов участников закупок;

д) 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;

е) ежемесячные отчеты о закупках, публикуемые заказчиками на официальном сайте, неинформативны, так как имеют значительное количество неточностей.

## **6.2. Предложения по совершенствованию законодательства**

Минэкономразвития России во исполнение пункта 31 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденного распоряжением Правительства

Российской Федерации от 27 января 2014 г. № 98-р, разработан законопроект о внесении изменений в Закон № 223-ФЗ (№ 821534-6).

Данный законопроект 15 сентября 2015 года принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Правительством Российской Федерации 17 декабря 2015 г. проект поправок внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации для рассмотрения во втором чтении. Проектом поправок предусмотрены следующие меры:

1) в целях обеспечения добросовестной конкуренции, гласности и прозрачности закупок предлагается:

а) установление исчерпывающего перечня конкурентных способов осуществления закупки, а также основных требований к порядку осуществления закупки указанными способами;

б) расширение практики осуществления закупок в электронной форме и ограничения количества электронных площадок;

в) возможность утверждения типовых положений о закупке;

г) формирование единых закупочных политик холдинговых компаний;

2) в целях совершенствования отдельных положений Закона №223-ФЗ:

а) снижение трудозатрат заказчиков при размещении информации о количестве и стоимости договоров;

б) увеличение количества случаев, в которых участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг;

в) совершенствование закупок инновационной продукции, в том числе малых и средних инновационных предприятий;

г) повышение достоверности информации, размещаемой на официальном сайте, в том числе в целях оптимизации поиска заказов субъектами малого и среднего предпринимательства.

Вышеуказанные изменения Закона № 223-ФЗ являются радикальной реформой системы закупок компаний с государственным участием и субъектов естественных монополий и направлены на повышение гласности, прозрачности, эффективности закупок отдельных видов юридических лиц. Так, в настоящее время экономия в рамках закупок отдельных видов юридических лиц составляет менее 1%. Если посредством принимаемых мер удастся достичь экономии, сопоставимой с государственными закупками, такая экономия составит не менее **1** трлн. рублей в год.

## **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ МОНИТОРИНГА**

1. Ежедневные отчеты оператора официального сайта, данные Казначейства России, ФАС России и АНО АСИ.

2. 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, общественных организаций и граждан, поступавшие в Минэкономразвития России, а также в адрес Экспертного совета по контрактным отношениям при Минэкономразвития России<sup>4</sup>.

3. Вопросы заказчиков, поступавшие в ходе проводимых Минэкономразвития России вебинаров в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», очных семинаров, в том числе в субъектах Российской Федерации.

---

<sup>4</sup> Предложения поступали на сайт Экспертного совета по контрактным отношениям при Минэкономразвития России ([www.ks.wikivote.ru](http://www.ks.wikivote.ru)). В состав Экспертного совета входят представители общественных организаций, антикоррупционных организаций, высших учебных заведений, а также гражданские активисты.