



**Доклад**

**о результатах мониторинга применения**  
**Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ**  
**«О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами**  
**юридических лиц» в 2015 году**

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- 1** Общий объем процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), объявленных в соответствии с Законом № 223-ФЗ, увеличился по сравнению с 2014 годом на **23%** и достиг **23,1** трлн. рублей, что составляет более **30%** ВВП страны. На ТОП-5 крупнейших заказчиков приходится **70%** всех закупок. Общий объем закупок только одного заказчика ОАО «НК «Роснефть» составляет более **4,5** трлн. руб. и сопоставим с общим объемом закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Такие объемы закупок влияют как на макроэкономические показатели, так и на состояние конкуренции на отраслевых рынках.
- 2** Более **95%** закупок осуществляется на неконкурентной основе. Это закупки у единственного поставщика, которые составляют более **40%**, так и закупки с применением «иных способов», которые составляют более **55%** от общего объема закупок в 2015 году. Отсутствие в Законе № 223-ФЗ требований к способам закупок привело к тому, что заказчиками применяется более **3500** способов определения поставщика, которые зачастую маскируют закупки у единственного поставщика.
- 3** Мониторинг показывает наличие значительных расхождений в информации о планируемых закупках и заключенных договорах. Так, только каждый **2-й** договор по результатам закупок размещен в реестре договоров. В связи с этим необходимо принятие мер, направленных на повышение достоверности информации о закупках, которая размещается в единой информационной системе.
- 4** Контрольные участия в закупках ряда крупных заказчиков свидетельствуют о низкой доступности закупок для малого и среднего предпринимательства. Непривлекательность закупок для поставщиков подтверждается сокращением среднего количество подаваемых заявок на торги с **1,3** в 2014 году до **1,2** в 2015 году. При этом в тех же экономических условиях 2015 года механизмами контрактной системы в сфере закупок удалось добиться роста аналогичного показателя до **3** заявок.

5

Максимальный объем договоров был заключен в 4 квартале 2015 г, а в декабре общий объем договоров составил **3 175** млрд. рублей, что почти в **2** раза превысило среднемесячное значение. Данные обстоятельства связаны со следующими обстоятельствами:

заказчики, в целях осуществления своей сферы деятельности заключают договоры, срок исполнения которых начинается с 1 января следующего года, в том числе услуги охраны, коммунальные и клининговые услуги и т.д;

большинство заказчиков планируют свою финансовую деятельность на один год и к окончанию года у них остаются неизрасходованные средства, которые они стремятся потратить в рамках данного года.

**СОДЕРЖАНИЕ**

1. Развитие регуляторной среды.....	5
2. Анализ поведения заказчиков.....	6
2.1. Регистрация заказчиков на официальном сайте.....	6
2.2. Анализ проводимых закупок.....	9
2.3.1. Анализ объема осуществленных закупок.....	9
2.3.2. Многообразие способов закупок.....	9
2.3.3. Анализ заключенных договоров.....	11
2.3.4. Анализ закупаемых товаров, работ, услуг.....	13
2.3.5. Анализ закупок осуществляемых с использованием электронных площадок.....	15
2.3.6. Анализ закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства.....	16
2.3.7. Проведение оценки соответствия и мониторинга планов закупки крупнейших заказчиков АО «Корпорация «МСП».....	17
3. Анализ поведения поставщиков.....	19
3.1. Показатели конкуренции участников закупок.....	19
3.2. Контрольное участие в закупках.....	21
4. Анализ нарушений в сфере закупок.....	24
5. Стимулирование спроса на инновации.....	25
6. Предложения по совершенствованию законодательства.....	27

## 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. Развитие регуляторной среды

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

- создана АО «Корпорация МСП», установлены ее полномочия и обязанности (Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 156-ФЗ). Приняты нормативные правовые акты, обеспечивающие функционирование АО «Корпорация МСП» в развитие указанного федерального закона:

порядок проведения АО «Корпорация МСП» мониторинга соответствия и оценки соответствия планов закупки и проектов таких планов (постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1169);

порядок проведения АО «Корпорация МСП» мониторинга осуществления органами исполнительной власти и (или) созданными ими организациями мониторинга соответствия и оценки соответствия планов закупки и проектов таких планов (постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2015 г. № 1255);

обязательный для заказчиков годовой объем закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции (постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 1442);

перечень заказчиков, проекты планов закупки которых, подлежат оценке соответствия требованиям законодательства Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2015 г. № 2258-р);

- создан механизм координации закупок импортного оборудования, работ и услуг за рубежом в рамках крупных инвестиционных проектов, реализуемых компаниями с государственным участием, а также инвестиционных проектов, которым оказываются меры государственной поддержки (Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 249-ФЗ);

- установлена обязанность использования заказчиками при формировании планов закупки, публикации извещений, внесения сведений в реестр договоров Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2) (постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1217).

## 2. Анализ поведения заказчиков

### 2.1. Регистрация заказчиков на официальном сайте

По состоянию на 31 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 **80 810** организаций<sup>1</sup>, на которые распространяется действие Закона № 223-ФЗ (далее – организации), в том числе **5 210** организаций зарегистрировались в 2015 г.

<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.

Необходимо отметить, что **502** организации зарегистрированные на официальном сайте вправе не применять положения Закона № 223-ФЗ, в связи с размещением информации о доле выручки предусмотренной частью 2.1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ<sup>2</sup>, **2 583** организации 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.

Динамика регистрации заказчиков на официальном сайте показана на диаграмме 1.

Диаграмма 1

Динамика регистрации заказчиков на сайте по годам с 2012 по 2015 год



Данные о регистрации заказчиков на официальном сайте показывают, что:

в 2012 году Закон № 223-ФЗ начали применять государственные корпорации, государственная компания, государственные унитарные

<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.

предприятия, автономные учреждения, учрежденные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, хозяйственные общества с преобладающей долей государственного участия, а также их дочерние хозяйственные общества, субъекты естественных монополий и организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности;

в 2013 году (преимущественно в ноябре-декабре) на официальном сайте регистрировались муниципальные унитарные предприятия, автономные учреждения, учрежденные муниципальными образованиями, хозяйственные общества с преобладающей долей муниципального участия;

в 2014 году основной объем регистрации пришелся на бюджетные учреждения, которые получили право не применять Закон № 44-ФЗ при расходовании внебюджетных средств, осуществляя такие закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Таким образом, 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, в 2015 году зарегистрировано:

**1823** бюджетных учреждений;

**863** автономных учреждения;

**767** государственных и муниципальных унитарных предприятий;

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

**1005** субъектов естественных монополий и организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.



Следует отметить регистрацию **767** новых унитарных предприятий, что свидетельствует не только о расширении государственного сектора экономики, но и о его распространении на конкурентные сферы. Такие предприятия создавались в сфере ЖКХ, в том числе утилизации бытовых отходов, озеленения территорий, паркового хозяйства, строительства автодорог, транспорта, размещения рекламы, ритуальных услуг, оптовой и розничной продажи лекарственных препаратов.

## 2.2 Анализ проводимых закупок

### 2.3.1. Анализ объема осуществленных закупок

В 2015 году на официальном сайте размещено **1 403 339** извещений о закупке<sup>3</sup>, общим объемом свыше **23,1** трлн. рублей, что на **23%** больше чем в 2014 году. Сведения о количестве размещенных на официальном сайте извещений о закупке в 2014-2015 гг. представлены на диаграмме 2.

Диаграмма 2

Сведения о количестве размещенных на официальном сайте извещений о закупке в 2014-2015 гг



### 2.3.2 Многообразие способов закупок

Основной проблемой закупок отдельных видов юридических лиц является низкая конкурентность. Более **95%** закупок осуществляется на неконкурентной основе. Это закупки как у единственного поставщика, что составляет более **40%**, так и закупки с применением «иных способов», что составляет более **55%** от общего объема закупок в 2015 году.

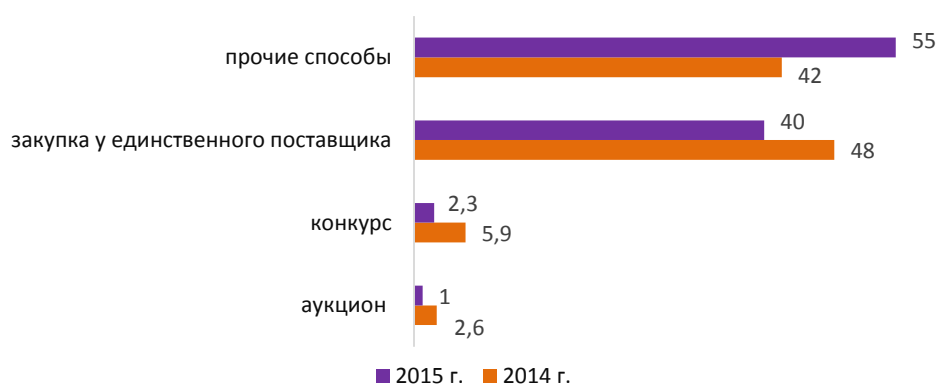
<sup>3</sup> В 2014 году на официальном сайте размещено **1 191 674** извещения о закупке на сумму свыше **17,7** трлн. рублей.

Только **3,3%** закупок осуществляется путем проведения конкурсов и аукционов в соответствии с гражданским законодательством. Отсутствие в Законе № 223-ФЗ требований к способам закупок привело к тому, что заказчиками применяется более **3500** способов определения поставщика, которые зачастую маскируют закупки у единственного поставщика. Необходимо отметить, что общий объем закупок, осуществляемый «иными способами», увеличился на **13%** по сравнению с 2014 годом (диаграмма 3). Многообразие способов закупок 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).

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.

Диаграмма 3

**Закупки в разрезе способов их осуществления за 2014-2015 гг**



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

### 2.3.3 Анализ заключенных договоров

Информация о заключенных договорах может быть получена из двух источников: ежемесячной отчетности заказчиков, размещаемой заказчиками на официальном сайте и из реестра договоров<sup>4</sup>.

По данным ежемесячной отчетности в 2015 году заказчиками заключено договоров общим объемом более **18,9** трлн. рублей<sup>5</sup>, в том числе:

по результатам закупки у *единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)* общим объемом более **10** трлн. рублей, что составляет **53,2%** 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 на официальном сайте общим объемом более **333,7** млрд. рублей, что составляет **1,8%** от общего объема заключенных договоров за указанный период;

по результатам закупок у *субъектов малого и среднего предпринимательства* общим объемом **1 605,8** млрд. рублей<sup>6</sup>, что составляет **8,5%** от общего объема заключенных договоров за указанный период.

Вместе с тем следует отметить, что при заполнении ежемесячных отчетов заказчики могут допускать ошибки. Например, при заполнении полей формы ежемесячной отчетности на официальном сайте заказчики ошибочно меняют местами позиции «количество» и «сумма», стоимость договоров

<sup>4</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».

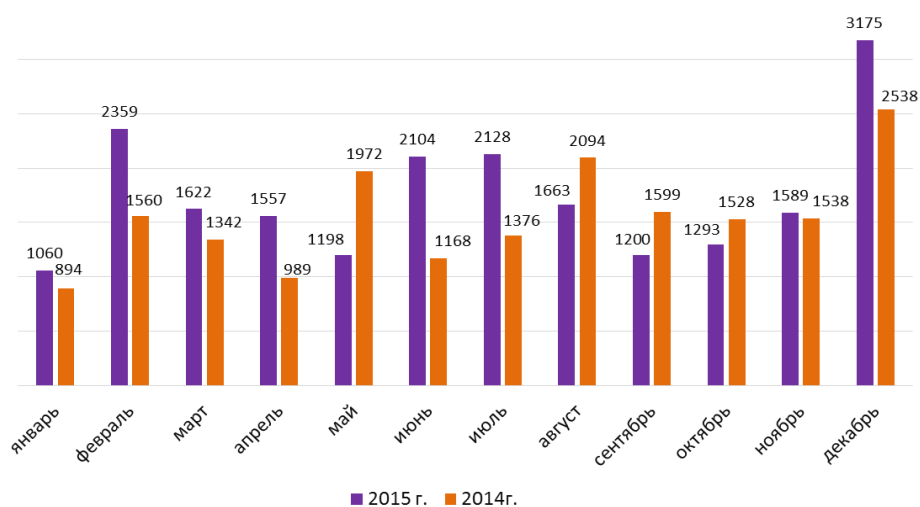
<sup>5</sup> Общая сумма заключенных договоров в 2014 г. составила **18,6** трлн. рублей, с единственным поставщиком **12,1** трлн. рублей, по результатам «закрытых закупок» **388,1** млрд. рублей и договоров с субъектами малого и среднего предпринимательства **2 422,1** млрд. рублей.

<sup>6</sup> По фактически размещенным в ЕИС данным ежемесячной отчетности, без учета корректировки погрешностей, обусловленных ошибками заказчиков.

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 этой связи, общая сумма фактически заключенных заказчиками договоров в 2015 году 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. Указанную проблему планируется устранить посредством ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки. Сведения об объемах заключенных договоров по данным ежемесячной отчетности в 2014-2015 гг. представлены на диаграмме 4.

Диаграмма 4

## Динамика заключения договоров, млрд. руб.



По данным ежемесячной отчетности, на долю ТОП-5 крупнейших заказчиков в 2015 году пришлось свыше **12,9** трлн. рублей, что составляет **68%** всех осуществляемых закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ (диаграмма 5). Указанные данные показывают, что закупочные политики **5** крупнейших компаний во многом определяют состояние конкурентной среды на отраслевых рынках.

**ТОП-5 крупнейших заказчиков по данным  
ежемесячной отчетности<sup>7</sup>**



По данным реестра договоров, общий объем заключенных договоров составил свыше **15** трлн. рублей. 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 **21%**, а общий объем опубликованных извещений о закупке на **35%** превышает общий объем договоров, внесенных в реестр договоров. Таким образом, только каждый второй 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.

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

В разрезе номенклатуры ОКПД 2 рейтинг закупок товаров, работ, услуг, согласно опубликованным в январе-декабре 2015 года извещениям,

<sup>7</sup> По фактически размещенным в ЕИС данным ежемесячной отчетности, без учета корректировки погрешностей, обусловленных ошибками заказчиков.

представлен на диаграмме 6. Более **4,07** трлн. рублей расходуется на закупки нефтепродуктов, нефти и газа, что составляет **17,6%** от общего объема закупок.

Наиболее существенный прирост объема закупок по сравнению с 2014 годом отмечен в сфере строительства. Более **4** трлн. рублей расходуется на закупку зданий и работ по их возведению, что составляет **17,3%** от общего объема закупок. Данный прирост обусловлен реализацией отдельными заказчиками крупных инфраструктурных проектов. Так, наиболее дорогостоящие договоры в 2015 году заключены на строительство крупных производственных объектов и транспортной инфраструктуры:

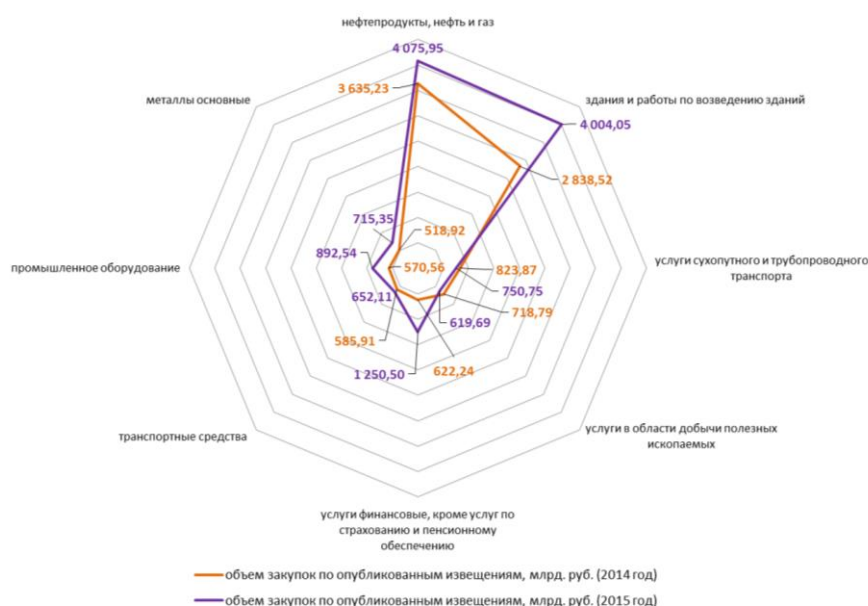
ОАО «Газпром переработка Благовещенск» заключен договор общим объемом более **790** млрд. руб. на строительство Амурского газоперерабатывающего завода;

ООО «ЦЕНТРЭНЕРГОИНВЕСТ» заключен договор на строительство инженерных объектов общим объемом свыше **27** млрд. руб.;

ОАО «Скоростные магистрали» заключен договор по проведению инженерных изысканий для строительства участка железнодорожной магистрали Москва-Казань общим объемом свыше **20** млрд. руб.

Диаграмма 6

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



### 2.3.5. Анализ закупок, осуществляемых с использованием электронных площадок

По состоянию на 31 декабря 2015 г., с официальным сайтом интегрировано **163** электронные торговые площадки (далее - ЭТП), обеспечивающие проведение закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ. Общий объем закупок, проведенных с использованием ЭТП, составил свыше **5,4** трлн. руб., что составляет **23%** от общего объема закупок в 2015 году. При этом общий объем закупок в электронной форме по сравнению с 2014 годом увеличился на **1,7** трлн. руб.<sup>8</sup>

На трех крупнейших электронных площадках осуществляется **52%** всех закупок в электронной форме. ТОП-3 крупнейших ЭТП по общему объему опубликованных извещений представлен на диаграмме 7.

Диаграмма 7

#### Топ-3 крупнейших электронных площадок



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

<sup>8</sup> Общий объем закупок за 2014 год, проведенных с использованием электронных площадок, составил свыше **3,7** трлн. руб.

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

### *2.3.6. 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.

АО «Корпорация «МСП» осуществляет мониторинг закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) **35** крупнейшими заказчиками определенными Правительством Российской Федерации.

Средняя доля закупок у субъектов МСП таких заказчиков составила **36,2%** от общего объема закупок с учетом исключений, что в **2** раза превышает установленный Правительством Российской Федерации обязательный объем закупок у субъектов МСП. Средняя доля закупок у субъектов МСП по прямым закупкам составила **11,8%** от общего объема закупок.

Сведения по данным годовых отчетов о закупке у субъектов МСП **35** крупнейших заказчиков представлены в таблице 1.

**Таблица № 1. Сведения о закупках у субъектов МСП 35 крупнейшими заказчиками**

Способ закупки	Сумма, млрд, руб
закупки участниками которых являются любые лица, в том числе субъекты МСП	191,4
закупки участниками которых являются только субъекты МСП	62,7
закупки в отношении участников которых установлено требование о привлечении к исполнению договора субподрядчиков из числа субъектов МСП	4,7
<b>Итого</b>	<b>258,8</b>



Заказчики вправе осуществлять закупки, участниками которых могут быть только субъекты МСП, при начальной (максимальной) цене договора не превышающей **200** млн. руб. Таким образом, наиболее востребованными у субъектов МСП являются закупки в малом ценовом диапазоне, что свидетельствует о недостаточном количестве предприятий малого бизнеса, особенно в производственной сфере. Наиболее востребованной продукцией (услугами) у малого и среднего предпринимательства является:

- услуги, связанные с исследовательской и коммерческой деятельностью;
- продукция и услуги строительства;
- социальные, персональные услуги;
- услуги в оптовой и розничной торговле.

Также важной новацией «дорожной карты» является внедрение программ партнерства крупных заказчиков с организациями малого и среднего бизнеса. Применение механизма программ партнерства позволит сформировать вокруг компаний с государственным участием и монополий сети партнеров – субъектов МСП, занятых в том числе в производственной сфере. Участие в программах партнерства было бы взаимовыгодным для всех сторон. Такие программы предполагают проведение предварительного квалификационного отбора участников, обеспечивающие их надежность, способность качественно исполнить договорные обязательства. Пилотные программы партнерства уже разработаны и утверждены ГК «Автодор», ПАО «Россети», ОАО «РЖД», ПАО «Газпром».

### *2.3.7 Проведение оценки соответствия и мониторинга планов закупки крупнейших заказчиков АО «Корпорация «МСП»*

Минэкономразвития России совместно с АО «Корпорация «МСП» и Федеральным казначейством осуществляется сотрудничество по вопросам развития закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства. Получены первые положительные результаты указанной совместной работы.

Проекты планов закупки на 2016 год для проведения оценки и мониторинга соответствия были предоставлены в АО «Корпорация «МСП»

всеми 35 крупнейшими заказчиками, включенными в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень, в том числе ОАО «НК «Роснефть», ГК «Росатом», ПАО «Россети», ПАО «Газпром», ГК «Автодор», АО «Транснефть-Сибирь», ОАО «РЖД», ПАО «Аэрофлот» и др.

По итогам оценки и мониторинга соответствия планов закупки на 2016 год все заказчики получили положительные заключения. Общий объем планируемых крупными заказчиками закупок у субъектов МСП согласно проектам планов закупок на 2016 год года составляет **133,97** млрд. рублей. При этом средняя доля таких закупок составляет **31,97%**, что в три раза превышает нормативно установленный уровень<sup>9</sup>. Общее количество планируемых закупок в разделах о закупках субъектов МСП составило **14 927** позиций.

Лидерами по общему объему планируемых закупок у субъектов МСП являются:

- ПАО «ФСК «ЕЭС» (**20,4** млрд. рублей);
- ПАО «Ростелеком» (**17,7** млрд. рублей);
- ОАО «Российские железные дороги» (**16,6** млрд. рублей);
- ОАО «Росэнергоатом» (**11,3** млрд. рублей);
- ОАО «Уралвагонзавод» (**11,1** млрд. рублей);
- ФГУП «Почта России» (**9,4** млрд. рублей);
- ОАО «Торговый дом «РЖД» (**8,4** млрд. рублей);
- ПАО «Газпром» (**7,1** млрд. рублей);
- ОАО «НК «Роснефть» (**6,1** млрд. рублей);
- АО «АЛРОСА» (**5,5** млрд. рублей).

В результате совместной работы Корпорации и заказчиков номенклатура закупок у субъектов МСП расширена в **2,5** раза по сравнению с ранее утвержденными заказчиками перечнями товаров, работ, услуг, закупаемых у субъектов МСП (до начала взаимодействия с Корпорацией). Так, ранее утвержденные заказчиками перечни включали **8 427** позиций, в настоящее время – **21 008** позиций.

---

<sup>9</sup> В соответствии с постановлением № 1352 доля планируемых прямых закупок у субъектов МСП должна составлять не менее 10 %.

### 3. Анализ поведения поставщиков

#### 3.1 Показатели конкуренции участников закупок

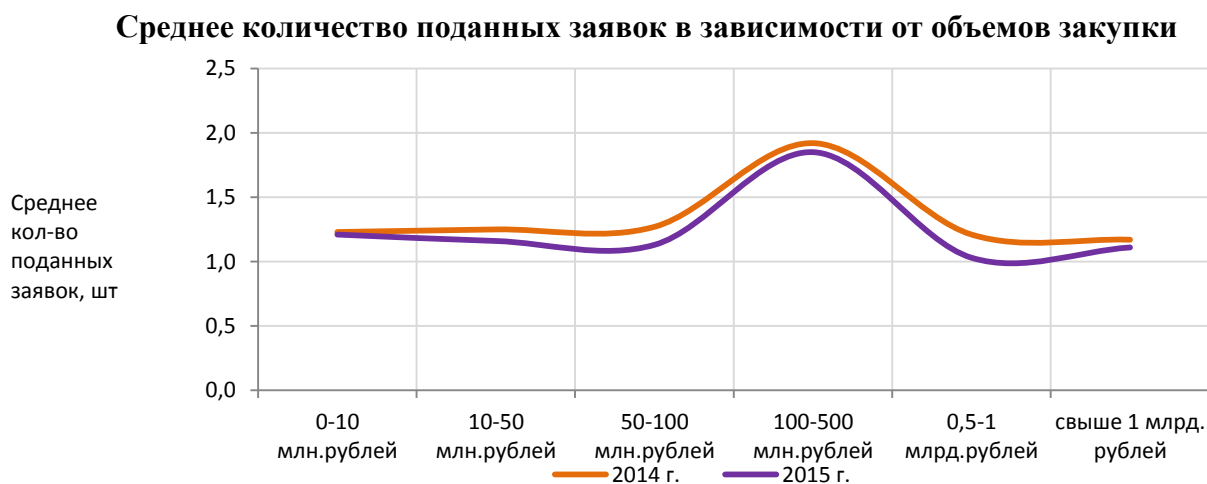
В 2015 году среднее количество поданных заявок на участие в закупке составило  $1,2^{10}$  что в 1,5 раза меньше, чем количество подаваемых заявок на участие в закупках в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Таким образом, наблюдается падение конкуренции на закупках, проводимых в соответствии с Законом № 223-ФЗ в 2015 году. Это может быть вызвано негативными явлениями в экономике. Среднее количество поданных заявок в зависимости от объемов закупки представлены в таблице 2 и на диаграмме 8.

**Таблица № 2. Среднее количество поданных заявок в зависимости от объемов закупки**

Ценовой диапазон закупки	Среднее количество поданных заявок	
	2015 год	2014 год
до 10 млн. руб.	1,21	1,23
от 10 до 50 млн. руб.	1,16	1,25
от 50 до 100 млн. руб.	1,13	1,27
от 100 до 500 млн. руб.	1,85	1,92
от 0,5 до 1 млрд. руб.	1,03	1,21
более 1 млрд. руб.	1,11	1,17

Анализ представленных данных свидетельствует о том, что наиболее конкурентные закупки осуществляются в ценовом диапазоне от 100 млн. рублей – до 500 млн. рублей.

**Диаграмма 8**



<sup>10</sup> В 2014 году среднее количество поданных заявок на участие в закупке составило 1,3.

Среднее количество поданных заявок в разрезе закупаемых товаров, работ, услуг представлены в таблице 3.

**Таблица № 3. Среднее количество поданных заявок в разрезе закупаемых товаров, работ, услуг**

Закупки в разрезе ОКПД 2	Среднее количество поданных заявок
нефтепродукты, нефть и газ	1,00
промышленное оборудование	1,62
транспортные средства	0,86
услуги по ремонту и монтажу машин и оборудования	1,22
лекарственные препараты	1,47
здания и работы по возведению зданий	1,74
транспортные услуги	0,83
услуги финансовые, кроме услуг по страхованию и пенсионному обеспечению	0,61
услуги по операциям с недвижимым имуществом	0,67

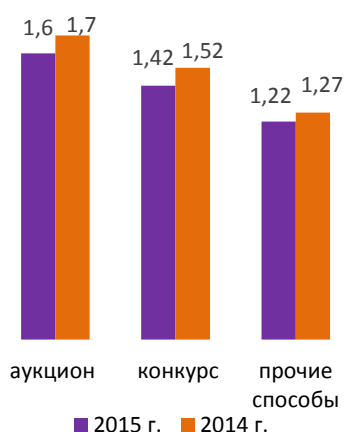
Низкое количество подаваемых заявок наблюдается в отраслях с развитой конкуренцией. Например, на закупки транспортных средств, в среднем, подается **0,86** заявки, на закупки транспортных услуг - **0,83** заявки. Это свидетельствует о том, что закупки, на которые подаются заявки нежелательных участников, могут отменяться заказчиками. Расчеты также показывают, что при среднем количестве подаваемых заявок равном **1,2** и при условии их равномерного распределения количество несостоявшихся закупок должно быть не менее **42%**. Вместе с тем статистика показывает, что в 2015 году признано несостоявшимися только **17%** закупок. Таким образом, распределение заявок не является равномерным, что говорит о наличии договорных торгов, доля которых составляет не менее **25%**, а в абсолютном выражении это более **3,5** трлн. рублей.

Наиболее конкурентным способом закупки является аукцион, где в среднем подается **1,6** заявок. Наименее конкурентным способом являются

прочие способы, здесь в среднем подается **1,2** заявок. Средние показатели подачи заявок в зависимости от способов осуществления закупки представлены на диаграмме 9.

Диаграмма 9

Средние показатели подачи заявок в зависимости от способов осуществления закупки



### 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 малого бизнеса. 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 подпись (далее - ЭП) не подошла для работы на данной площадке, необходимо было заказывать еще одну для участия на указанной 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 известии (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 ЭП за 10,5 тыс. рублей, которая не может быть использована только при участии в закупках ОАО «РЖД». Приобретенную ЭП 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

По информации ФАС России, в 2015 году в центральный аппарат ФАС России подано **502** жалобы. По сравнению с 2014 годом количество поступивших жалоб возросло почти в **2** раза<sup>11</sup>.

Анализ информации о жалобах на действия (бездействие) заказчиков центральным аппаратом ФАС России представлен в таблице 4.

**Таблица № 4. Количество рассмотренных жалоб**

Жалобы	Количество, шт.
подано	502
признаны обоснованными	245
признаны необоснованными	152
выдано по результатам рассмотрения предписаний	74
оставлены без рассмотрения	31

За период с 1 января 2012 г. по 1 декабря 2015 г. в центральный аппарат ФАС России и территориальные органы ФАС России подано **11 504** жалобы, из которых:

**5 092** жалобы признаны обоснованными;

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

**1 318** жалоб оставлено без рассмотрения, так как Законом № 223-ФЗ не предусмотрены основания для рассмотрения таких жалоб.

Наибольшее количество рассмотренных ФАС России жалоб в зависимости от вида нарушения представлено в таблице 5.

<sup>11</sup> В 2014 году в центральный аппарат ФАС России подано **289** жалоб.



Таблица № 5. Сведения о рассмотренных жалобах

Вид нарушения	Доля от общего количества нарушений, %
предъявление к участникам закупки требования о предоставлении документов, не предусмотренных документацией о закупке	44
неразмещение на официальном сайте положения о закупке, изменений такого положения, информации о закупке или нарушения сроков такого размещения	26
нарушения заказчиками порядка проведения закупочных процедур	22
осуществления заказчиками закупок в отсутствие положения о закупке и без применения положений Закона № 44-ФЗ	8

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 (бездействие) 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.

## 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 2015 году компании осуществляли актуализацию ПИР с учетом ряда новых приоритетов, отвечающих сложившейся макроэкономической обстановке, а также внутренним изменениям. 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 Правительством Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 1442) установлен обязательный для заказчиков годовой объем закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, который определяется как увеличенный на 10 процентов совокупный годовой 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 объема всех договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг за отчетный календарный год.

## 6. Предложения по совершенствованию законодательства

Минэкономразвития России во исполнение пункта 31 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, разработан законопроект № 821534-6 о внесении изменений в Закон № 223-ФЗ.

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. 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.