

# Закупки у единственного поставщика: можно ли соблюсти принцип эффективности?



С. И. Аристова



О. В. Львова

Председатель Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики **Светлана Ивановна Аристова** и аудитор **Ольга Валерьевна Львова** рассматривают вопрос, касающийся закупок у единственного поставщика и реализации заказчиками принципа эффективности использования бюджетных средств в новых условиях. Актуальность темы обусловлена возрастающей долей закупок у единственного поставщика.

В настоящее время корректность осуществления государственных и муниципальных закупок имеет большое значение для соблюдения принципа эффективности расходования бюджетных средств, установленного в [статье 34 БК РФ](#). Законом № 44-ФЗ предусмотрены два способа определения поставщика: конкурентный и закупка у единственного поставщика. Закупки у единственного поставщика — неконкурентный способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором контракт заключается с определенным юридическим или физическим лицом без проведения формальной процедуры выбора поставщика (подрядчика, исполнителя). Перечень закупок у единственного поставщика исчерпывающий и предусмотрен [статьей 93 Закона № 44-ФЗ](#).

Первоначально (с 1 января 2014 года) статья 93 Закона № 44-ФЗ предусматривала 28 оснований, в настоящее время их количество увеличилось до 62.

## Востребованные закупки

Сегодня мы остановимся на закупках, предусмотренных пунктами [4 и 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ](#) (закупках малого объема), а также дополнительных случаях, предусмотренных [Федеральным законом № 46-ФЗ](#). Как показывает практика КСП Чувашской Республики, закупки малого объема остаются достаточно востребованными заказчиком. Оценивая как положительные, так и отрицательные стороны таких закупок, можно понять, что заказчики выбирают такие закупки по следующим причинам. Во-первых, это простота осуществления: не требуется размещение документов в ЕИС, отсутствует необходимость в соблюдении отдельных обязательных при конкурентном способе и длительных процедур, минимальные риски нарушений. Во-вторых, увеличиваются максимально допустимые значения объема и цены малых закупок.

Напомним, что раньше заказчикам разрешалось делать одну закупку у единственного поставщика на сумму до 100 тысяч рублей (с ограничением по годовому объему — 2 миллиона рублей или не более 5% совокупного годового объема закупок, не превышающего 50 миллионов рублей). С мая 2019 года максимальная сумма закупки была увеличена до 300 тысяч рублей (ограничения по годовому объему не менялись). В апреле 2020 года законодатель поднял планку для малых закупок до 600 тысяч рублей (годовой объем — 2 миллиона рублей или не более 10% СГОЗ, не превышающего 50 миллионов рублей). Далее с 1 октября 2020 года предусмотрена возможность осуществления закупок малого объема (товаров) на сумму до 3 миллионов рублей, а с 9 мая 2023 года — до 5 миллионов с использованием специального механизма: электронной торговой площадки (статья 93 Закона № 44-ФЗ дополнена [частью 12](#) для закупок товара с использованием электронной площадки). При этом годовой объем таких закупок не должен быть более 100 миллионов рублей. Кроме того, такие закупки не учитываются в годовом объеме закупок по подпунктам [4-5.1 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ](#).

В 2022 году ввиду необходимости принятия мер по стабилизации процессов в экономике, направленных на защиту национальных интересов России, был принят Федеральный закон № 46-ФЗ. Данный закон установил, что в период до 31 декабря 2023 года (изначально — до 31 декабря 2022 года) включительно высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в дополнение к случаям, предусмотренным [частью 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ](#), может установить иные случаи осуществления закупок для государственных и (или) муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Порядок осуществления закупок в таких случаях определен [постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 339 «О случаях осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и \(или\) муниципальных нужд у единственного поставщика \(подрядчика, исполнителя\) и порядке их осуществления»](#).

Кабинет министров Чувашской Республики принял [постановление от 17 марта 2022 года № 100 «О случаях осуществления закупок товаров, работ, услуг для нужд Чувашской Республики и \(или\) муниципальных нужд у единственного поставщика \(подрядчика, исполнителя\) и порядке их осуществления»](#).

### Электронные магазины

Закупки малого объема, как и все закупки, проводимые по Закону № 44-ФЗ, переведены в электронный формат. С 1 марта 2019 года заказчики федерального уровня при осуществлении таких закупок обязаны использовать единый агрегатор торговли «Березка». На уровне субъектов РФ порядок осуществления малых закупок в электронной форме установлен региональными нормативными правовыми актами. Как правило, в регионах закупки малого объема осуществляются с использованием электронных магазинов. Например, в Чувашской Республике с 15 июля 2020 года закупки малого объема осуществляются с применением электронного ресурса «Портал закупок малого объема Чувашской Республики», целью создания которого является обеспечение прозрачности процедур и эффективности расходования бюджетных средств.

Очевидно, что крен в сторону закупок у единственного поставщика сегодня сделан для стабилизации экономики, предотвращения ухудшения социально-экономического положения граждан РФ и бизнеса. Вместе с тем эффективное использование бюджетных средств должно выступать приоритетным (доминирующим) принципом бюджетной деятельности государственных и муниципальных заказчиков и должно сохраняться вне зависимости от происходящих экономических процессов.

## Оценка ситуации с единственным поставщиком

КСП Чувашской Республики в рамках осуществления внешнего государственного (муниципального) финансового контроля проводила оценку влияния нормативных правовых актов, принятых в республике, на сферу закупок. Результаты такой оценки показывают ускорение процессов контрактации. При этом увеличиваются риски ошибок как при закупках у единственного поставщика по временно предусмотренным основаниям, так и допускаемых заказчиками по ранее действующим нормам. Остановимся на двух моментах.

**1** Результаты контрольных мероприятий и мониторинг исполнения бюджетов показали, что сохраняются факты превышения годового объема закупок, который заказчик может осуществлять на основании [пункта 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ](#). Данные нарушения зафиксированы у пяти государственных заказчиков (ГРБС и подведомственных им казенных учреждений) и пяти муниципальных заказчиков. Контрольный орган в сфере закупок достаточно мягко относится к таким нарушителям и не всегда должностных лиц привлекает к ответственности. В 2022 году одно из учреждений почти на 1 миллион рублей превысило объем, установленный для данного заказчика частью 4 пункта 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Контролеры в сфере закупок ограничились лишь предупреждением должностному лицу. При этом норма [части 1 статьи 7.29 КоАП РФ](#) предусматривает административную ответственность (штраф в размере 30 тысяч рублей) при принятии решения о закупке у единственного поставщика с нарушением требований, установленных законодательством о контрактной системе (то есть за каждый факт принятия такого решения).

Из года в год устанавливаются факты искусственного дробления закупаемого товара, чтобы сумма одного контракта не превышала максимальное значение для осуществления малых закупок. Мы установили случаи

распределения составляющих объекта закупки (ремонт автомобильной дороги по отдельным участкам, содержание автомобильных дорог, приобретение ТМЦ) по нескольким договорам стоимостью менее 600 тысяч рублей, заключенным с одним подрядчиком, в одни и те же даты, с одними и теми же сроками выполнения работ. При этом подрядчик даже вел общую исполнительную документацию (на всю протяженность дорог), без деления по договорам.

Также установлены факты заключения ежеквартальных договоров на охрану со сроком действия с 1 июня 2022 года до 30 сентября 2022 года и с 1 октября 2022 года до 31 декабря 2022 года, стоимость которых не превышает 600 тысяч рублей. При этом договоры направлены на достижение одной хозяйственной цели. Аналогичные факты фиксировались в сфере услуг школьного питания и т. д.

Требование по обоснованию цены по закупкам малого объема законодательством о закупках не предусмотрено. Следует подчеркнуть, что иногда заказчики проводят сбор коммерческих предложений, но это делается больше для видимости анализа рынка товаров (услуг). Мы установили случаи, когда одно из муниципальных учреждений, осуществляя закупки без проведения анализа стоимости товаров или услуг, заключало договоры с одним и тем же исполнителем на суммы, превышающие пороговое значение для закупок малого объема. Таким образом, при расходовании бюджетных средств не обеспечивались ни экономность (достижение заданного результата с использованием наименьшего объема средств), ни результативность (наилучший результат с использованием определенного объема средств).

КСП Чувашской Республики по таким фактам направляет информацию о признаках нарушения антимонопольного законодательства в Чувашское УФАС в рамках заключенного соглашения. Однако эти действия, как правило, не приводят к устранению уже совершенных нарушений. Таким образом, принимая во внимание совокупность выявляемых нарушений, можно утверждать, что закупки малого объема не всегда достигают конечной цели — эффективности использования бюджетных средств и реализации принципа, заложенного в БК РФ, и даже приводят к нарушениям в финансово-бюджетной сфере.

**2** Принятие регионального постановления, которым установлены иные случаи осуществления закупок для государственных и (или) муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), по нашему мнению, повлияло на увеличение процента закупок, заключенных неконкурентным способом. Понятно, что это временная и вынужденная мера. Она направлена на выполнение приоритетных задач, в том числе реализации национальных целей, сокращение сроков закупок. Вместе с тем анализ осуществленных закупок по временным основаниям показал наличие ряда неурегулированных вопросов.

Так, в составе документов, представляемых в целях согласования контракта на осуществление работ по строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонту, сносу объектов капитального строительства и работ по благоустройству территорий, предусмотрено обоснование Н(М)ЦК, подготовленное в соответствии со [статьей 22 Закона № 44-ФЗ](#). Расчет стоимости данных работ осуществляется на основании сметной документации с учетом НДС. Одновременно заказчик представляет информацию о предполагаемом единственном поставщике, при этом сведения о режиме налогообложения исполнителя (подрядчика) отсутствуют. В результате при заключении контракта с подрядчиками, не являющимися плательщиками НДС, цена контракта не уменьшается (не изменяется). Более того, заказчики по результатам заключения контрактов применяют различные коэффициенты (договорной коэффициент, тендерный коэффициент, повышающий коэффициент и др.) для доведения стоимости контракта до цены обоснования. Как правило, такие коэффициенты проектом контракта не предусмотрены. В данной ситуации для подрядчика, выбранного неконкурентным способом, формируется дополнительная прибыль за счет бюджетных средств (до 20% от цены обоснования контракта). Очевидно, что действия заказчиков, не учитывающие режим налогообложения подрядчиков, приводят к рискам неправомерного использования бюджетных средств и к несоблюдению принципов эффективности расходов.

#### Судебная практика

Ситуация, связанная с включением/невключением НДС в цену проектов контрактов при проведении конкурентных процедур в зависимости от способа налогообложения победителя закупки, неоднозначная. Имеется судебная практика о признании нецелевым использование средств, направленных на оплату закупки, в контракте на которую не предусмотрены коэффициенты. Верховный суд РФ в [решении от 9 декабря 2019 года № АКПИ19-798](#) признал недействующим [письмо ФАС РФ от 18 июня 2019 года № ИА/50880/19](#) об обязанности заказчика указывать в проекте контракта в качестве обязательного условия вариативное условие о цене, «включая НДС/НДС

не облагается», которое представляет собой установление нового нормативного правового регулирования. Суд указал, что норма об участниках закупки не регулирует вопрос об условиях проекта контракта, связанных с налогообложением.

Еще один неурегулированный вопрос связан с отсутствием требования заключать контракт в соответствии с представленным проектом контракта. Это позволяет заключать контракты на условиях, отличных от условий представленного проекта (в части авансирования контракта, обеспечения исполнения контракта, порядка расчетов, установления этапов исполнения контракта и др.).

Согласно [части 1 статьи 34 Закона № 44-ФЗ](#) контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением, документацией о закупке, заявкой участника закупки, с которым заключается контракт. Исключением являются случаи, в которых в соответствии с Законом № 44-ФЗ наличие указанных документов не предусмотрено. В отношении закупок у единственного поставщика по новым основаниям аналогичные требования отсутствуют.

Третий вопрос касается заключения контрактов с одними и теми же подрядчиками при отсутствии установленных требований подтверждать наличие материальных, технических, трудовых ресурсов, необходимых для выполнения заявленных объемов с учетом ранее принятых обязательств. Это создает предпосылки непрозрачного отбора исполнителя государственного или муниципального заказа, создания преимуществ для отдельных подрядчиков (исполнителей).

## Эффективность как доминирующий принцип

Эффективное использование бюджетных средств должно выступать доминирующим принципом бюджетной деятельности государственных и муниципальных заказчиков. При этом [пунктом 2 статьи 157 БК РФ](#) полномочия по аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств, осуществляют Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Анализ нормативного правового регулирования закупок у единственного поставщика и складывающаяся практика по их применению показывают, что:

— резко возросло количество оснований для заключения контрактов (договоров) с единственным поставщиком, а это значит, нет снижения стоимости контракта (договора) и экономии бюджетных средств;

— при закупках у единственного поставщика не в полной мере обеспечивается реализация принципов открытости и прозрачности, заложенных в Законе № 44-ФЗ;

— в [статье 22 Закона № 44-ФЗ](#) отсутствуют требования к обоснованию цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, в частности по закупкам малого объема;

— в настоящее время в законодательстве, регулирующем осуществление закупок, имеются пробелы и нецелесообразные допущения. Например, в [постановлении Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 339](#) отсутствуют требования к заключению контракта на условиях сформированной документации, как это предусмотрено по конкурентным процедурам. Это создает риски несоблюдения принципа эффективности использования бюджетных средств, заложенного в БК РФ, которые зачастую приводят к нарушениям в финансово-бюджетной сфере.

Закупки у единственного поставщика: можно ли  
соблюсти принцип эффективности?

<http://rufincontrol.ru/online/article/470318/>

Читайте на  
сайте:

