

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

21 января 2026 г. № ОМ-6/14-03

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Анализ цен и ценообразования в рамках закупок типового программного обеспечения, осуществленных государственными органами и казенными учреждениями в 2022 – 2024 годах и истекшем периоде 2025 года»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 29 декабря 2025 г. № 119К (1904), п. 5)

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Описание основной цели мероприятия

Провести анализ цен на типовое программное обеспечение при его закупках государственными органами и казенными учреждениями.

Ключевые результаты мероприятия

По результатам анализа цен на типовое программное обеспечение (далее – ПО) при его закупках федеральными органами государственной власти и их подведомственными федеральными бюджетными учреждениями даны предложения (рекомендации) по совершенствованию процедуры закупки ПО для государственных и муниципальных нужд.

Наиболее значимые выводы

Цена закупки типового ПО для государственных и муниципальных нужд по различным государственным контрактам при сопоставимых условиях поставки может существенно различаться.

Законодательство Российской Федерации не определяет требований к описанию предмета закупки в государственных контрактах на закупку ПО. Предмет закупки в закупочной документации зачастую не позволяет однозначно определить конфигурацию ПО, что допускает вариативность в интерпретации условий закупок со стороны поставщиков.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Установить типовые условия описания предмета закупки по государственным контрактам на поставку ПО для государственных и муниципальных нужд, в том числе предусматривающие указание в контрактах полного наименования закупаемого ПО в соответствии с Реестром российского ПО, его описания в соответствии с Каталогом товаров, работ, услуг Единой информационной системы в сфере закупок и указания детальной конфигурации закупаемого ПО, а также актуализировать Каталог товаров, работ, услуг в части детального описания конфигураций и других характеристик закупаемого ПО.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 2.1.26.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2025 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия: использование средств федерального бюджета на закупку типового программного обеспечения федеральными органами государственной власти и казенными учреждениями, находящимися в их ведении, ценообразование на типовое программное обеспечение.

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия: оценить соответствие формирования цен на типовое программное обеспечение, закупленное федеральными государственными органами и казенными учреждениями, целям законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (аудит соответствия).

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:
федеральные государственные органы;
казенные учреждения, находящиеся в ведении федеральных государственных органов.

5. Исследуемый период: 2022 – 2024 годы и истекший период 2025 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 5 мая по 29 декабря 2025 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия.

7.1. Анализ нормативного правового регулирования закупочной деятельности федеральных государственных органов и подведомственных им казенных учреждений в части закупок типового программного обеспечения.

Нормативное правовое регулирование закупок ПО федеральными государственными органами и подведомственными им казенными учреждениями базируется на комплексе федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации и иных актов.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) – является базовым нормативным актом, определяющим порядок осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, в том числе ПО.

Для целей экспертно-аналитического мероприятия (далее – ЭАМ) к типовому ПО отнесено общесистемное тиражируемое (коробочное) ПО, программы для ЭВМ или неисключительные права на использование ПО следующих типов (классов): операционные системы, системы управления базами данных, коммуникационное ПО, офисные пакеты ПО (в том числе средства просмотра электронных документов), средства антивирусной защиты.

В целях приоритетного использования ПО российского происхождения и ПО, происходящего из государств – членов ЕАЭС, при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд установлен запрет на допуск программ, происходящих из иностранных государств¹, за исключением

¹ До 1 января 2025 год постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и единого реестра программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств – членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации», с 1 января 2025 года постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2024 г. № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

случаев отсутствия российских аналогов или необходимости использования специфического функционала².

Подтверждение российского происхождения ПО требует наличия реестровой записи в Реестре российского ПО³, который является общедоступным и размещен в сети «Интернет» на сайте reestr.digital.gov.ru⁴.

Реестровая запись о программном обеспечении содержит адрес страницы сайта правообладателя в сети «Интернет», на которой размещены информация о стоимости программного обеспечения или порядке ее определения либо сведения о возможности использования ПО на условиях открытой лицензии или иного безвозмездного лицензионного договора⁵. Указанная информация вносится в Реестр российского ПО на основании заявления правообладателя о включении сведений о ПО в Реестр российского ПО. Проверка наличия на сайте правообладателя информации о стоимости ПО или способах ее получения проводится Минцифры России выборочно вручную⁶.

Вместе с тем выборочной проверкой реестровых записей Реестра российского ПО установлено, что на страницах сайтов правообладателей (производителей ПО, разработчиков ПО) в сети «Интернет» в большинстве случаев отсутствует информация о стоимости ПО. Например, реестровые записи с № 31185 по № 31195 содержат адрес страницы сайта правообладателя в сети «Интернет», на которой приводится информация, что цена ПО определяется индивидуально по запросу.

² Правила согласования закупок иностранного программного обеспечения, в том числе в составе программно-аппаратных комплексов, в целях его использования заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2022 г. № 1478.

³ Правила формирования и ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и единого реестра программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств - членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 1236.

⁴ Пункт 1 приказа Минкомсвязи России от 11 июня 2019 г. № 278 «Об определении официальных сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» оператора единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и оператора единого реестра программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств - членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации».

⁵ Подпункт «н» пункта 4 Правил формирования и ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 1236.

⁶ Письмо Минцифры России от 15 декабря 2025 № СК-П11-123692 на запрос информации Счетной палаты Российской Федерации.

В ходе проведения мероприятия установлено, что при наличии на сайте производителя ПО (разработчика, правообладателя) в сети «Интернет» цен на ПО или порядка их определения, цены приобретения данного ПО по различным государственным контрактам имеют незначительные отличия и в целом соответствуют им.

В соответствии с изменениями в законодательстве Российской Федерации⁷, вместо указания адреса страницы сайта правообладателя в сети «Интернет», на которой должна быть размещена информация о стоимости ПО, информация о стоимости ПО с 1 марта 2026 года будет указываться в самом Реестре российского ПО.

7.2. Анализ цен на типовое программное обеспечение при его закупках государственными органами и казенными учреждениями на соответствие среднерыночным ценам на типовое программное обеспечение с учетом сопоставимых условий поставок и использования программного обеспечения.

В период 2021 – 2023 годов и за первое полугодие 2024 года в сравнении с итоговым значением за 2023 год установлено несущественное увеличение рекомендованной производителями стоимости лицензий на ПО. В среднем по организациям рост стоимости составил не более 10 %, что соответствует уровню инфляции⁸. Рынки информационных технологий, связанные с разработкой и реализацией программных продуктов, являются высококонкурентными, участники предлагают продукцию на различных условиях, в том числе ценовых, а у потребителей существует широкий выбор таких товаров и услуг, в связи с чем наиболее эффективным способом закупки является проведение конкурентных процедур, которые способствуют развитию конкуренции и являются одним из основополагающих факторов снижения стоимости услуг⁹.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2025 г. № 1937 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

⁸ Аналитические данные Минцифры России, направленные письмом от 18 декабря 2024 г. № СК-П11-342055 в Правительство Российской Федерации в рамках исполнения перечня поручений Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 4 июля 2024 г. № ММ-П10-21076.

⁹ Письмо ФАС России в адрес Минцифры России от 11 декабря 2024 г. № КТ/114274-ПР/24.

В рамках ЭАМ проведен ценовой анализ закупок в 2022 – 2024 годах и первой половине 2025 года типового ПО органами государственной власти (далее – ОГВ) и федеральными казенными учреждениями (далее – ФКУ) по пяти ключевым видам типового ПО, исходя из критерия наибольшей распространенности:

- антивирусное программное обеспечение;
- операционные системы (ОС);
- системы управления базами данных (СУБД);
- коммуникационные средства визуализации;
- офисное программное обеспечение.

Диаграммы структуры закупок ПО в 2024 – 2025 годах ОГВ и ФКУ по видам типового ПО приведены в приложении № 4 к настоящему отчету.

Таблица 1. Распределение закупаемого ПО по видам

Виды типового ПО	Наименование ПО	Доля в закупках, %
Антивирусное ПО	«Kaspersky»	63,6
	«Dr.Web»	31,8
	Иные	4,6
Офисное ПО	«Р7-Офис»	61,6
	МойОфис	19,2
	Иные	19,2
Коммуникационное ПО	«TrueConf»	61,7
	IVA MCU	8,5
	Иные	29,8
Операционные системы	«Astra Linux»	73,6
	«ALT Linux» («Альт»)	18,1
	Иные	8,3
Системы управления базами данных	«PostgreSQL»	57,1
	«Кронос-Информ»	10,4
	Иные	32,5

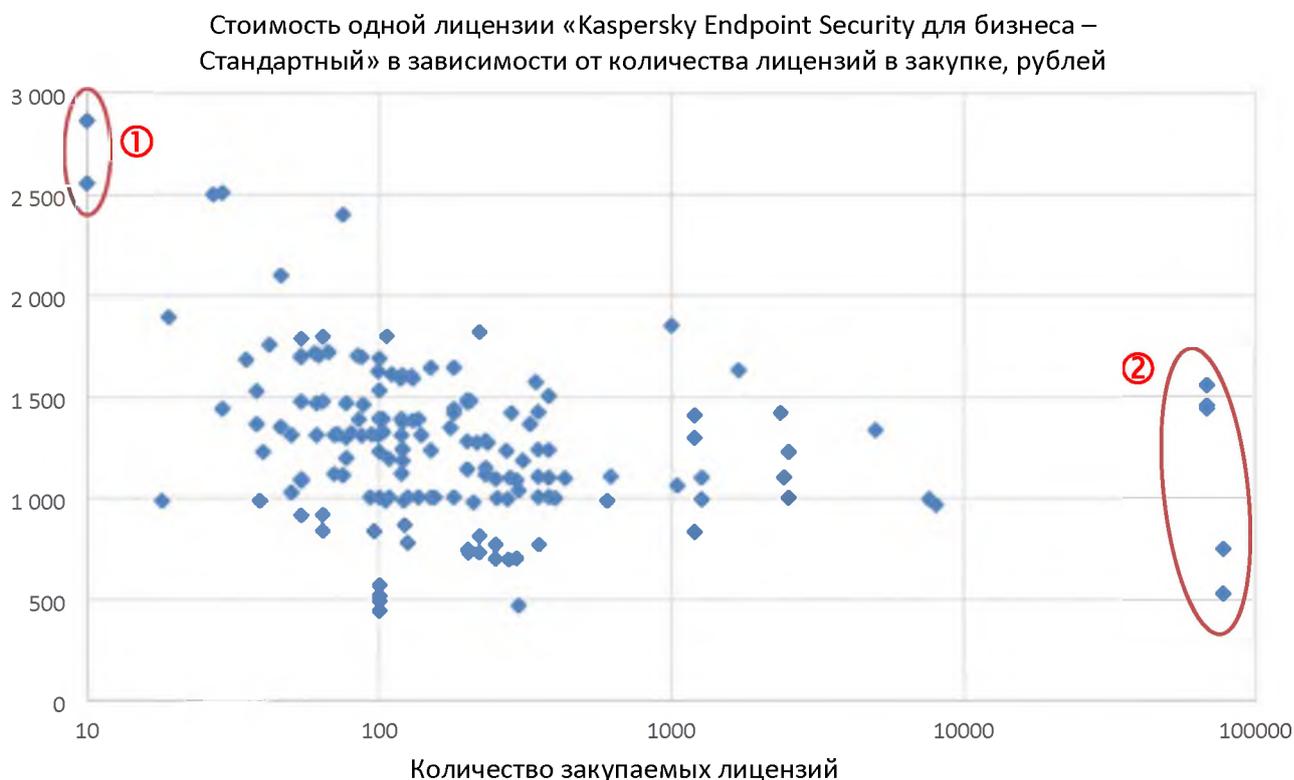
7.2.1. Анализ цен на антивирусное ПО «Kaspersky Endpoint Security».

Программное обеспечение «Лаборатории Касперского» представляет собой комплекс решений для защиты информационной инфраструктуры организаций от киберугроз. В перечень продуктов компании входят решения для защиты рабочих станций, серверов, мобильных устройств, а также

специализированные продукты для обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры.

В ходе анализа предоставленных данных установлено, что редакция «Kaspersky Endpoint Security для бизнеса – Стандартный» является наиболее востребованным объектом закупок среди других антивирусных продуктов «Лаборатории Касперского». В связи с этим анализ ценовых показателей и условий контрактов был построен на данной редакции.

Лицензия «Kaspersky Endpoint Security для бизнеса – Стандартный» предоставляется на одно автоматизированное рабочее место (АРМ). Единица анализа – стоимость одной лицензии. Таким образом, общее количество лицензий для каждой закупки равно количеству АРМ, на которых установлено рассматриваемое ПО.



1) Россельхознадзор купил 10 лицензий у АО «ЦБИ-сервис» по 2 862,5 руб./лиц. (ГК от 28.10.2024); Минсельхоз России купил 10 лицензий у ООО «ОптЛайн» по 2 555,87 руб./лиц. (ГК от 11.07.2023);

2) Генеральная прокуратура Российской Федерации купила 68 000 лицензий у ООО «ЦБИ» по 1 453,00 руб./лиц. (ГК от 20.06.2022), по 1 439,10 руб./лиц. (ГК от 18.09.2023) и по 1 553,07 руб./лиц.

(ГК от 04.10.2024); ФКУ «ЦБИТ МЧС России» купило 77 297 лицензий у ООО «Визум» по 749,23 руб./лиц. (ГК от 17.05.2024) и 77 297 лицензий по 529,6 руб./лиц. (ГК от 22.05.2023).

Анализ данных о закупках лицензий «Kaspersky Endpoint Security для бизнеса – Стандартный» выявил разброс цен при сравнимых объемах закупок лицензий. Визуальная оценка распределения данных на точечном графике позволяет идентифицировать три области с различной структурой: закупки малого объема с широким разбросом цен, закупки среднего объема и крупные закупки. На малые объемы (до 100 лицензий) приходится 37 % от общего числа рассмотренных закупок, на средние (свыше 100 до 1 000 лицензий) – 52 %, на крупные (свыше 1 000 лицензий) – 11 %.

При этом в закупках малых объемов до 100 лицензий ценовой диапазон составляет от 445,87 до 2 862,50 рублей, разница - 6,4 раза. При средних объемах более 100 и до 1 000 лицензий ценовой диапазон сужается до 469,35 – 1 852,35 рублей, разница - 3,9 раза. При крупных объемах больше 1 000 лицензий ценовой диапазон также сужается и составляет от 529,63 до 1 632,27 рублей, разница - 3,1 раза. Наблюдается последовательное сужение ценового диапазона от 540 % до 200 % при увеличении объема закупки.

Анализ документации по закупкам показал, что формулировки предмета закупки зачастую не содержат однозначной идентификации характеристик приобретаемых лицензий, что допускает вариативность в интерпретации условий закупок. Отсутствие единых стандартов описания предмета закупки приводит к невозможности автоматизированного прямого сопоставления стоимости лицензий в различных закупках. В частности, в закупке № 0173100005024000003 извещение о проведении электронного аукциона предусматривает поставку двух вариантов лицензий с различным количеством защищаемых объектов, однако в спецификации отсутствует детализированная стоимость каждого типа лицензий.

7.2.2. Анализ цен на офисное ПО «Р7-Офис».

ПО «Р7-Офис» внесено в Реестр российского ПО (реестровые записи № 5256 от 26 февраля 2019 г. и № 5318 от 6 мая 2019 г.), правообладателем

является АО «Р7», ранее - АО «Новые коммуникационные технологии». Информация о стоимости ПО «Р7-Офис» размещена на сайте правообладателя¹⁰. Рекомендованная правообладателем стоимость различных версий ПО «Р7-Офис» в 2022 – 2025 годах не изменялась¹¹.

При анализе государственных контрактов на поставку ПО «Р7-Офис» установлено, что цена за единицу купленной лицензии в целом соответствовала рекомендованным ценам правообладателя. Вместе с тем при осуществлении закупок ПО «Р7-Офис» в рамках отдельных государственных контрактов установлено превышение цен от рекомендованных производителем до 2 раз.



российского ПО (реестровые записи № 78 от 20 февраля 2016 г., № 5302 от 6 мая 2019 г., № 12180 от 30 ноября 2021 г., № 25488 от 12 декабря 2024 г. и другие).

Для сопоставления цен на ПО TrueConf Server был проведен анализ контрактов на сопоставимость их предмета и условий. В ходе анализа установлено, что в разных контрактах отличается применяемая терминология, например, «гостевые подключения» в наименовании товара могут быть определены как «количество пользователей». Вместо «количества пользователей», которые могут участвовать в групповых конференциях, указывается «общее количество клиентских онлайн подключений». Также не во всех контрактах указан тип пакета технической поддержки.

Для сравнения сопоставимых данных анализ произведен по идентичным конфигурациям, стоимость единицы ПО TrueConf Server рассчитана как отношение стоимости закупаемой лицензии к количеству пользователей. По результатам анализа установлено, что цены в государственных контрактах соответствуют ценам, указанным на сайте производителя в сети «Интернет» (разброс менее 10 %).

7.2.4. Анализ цен на операционную систему Astra Linux.

Astra Linux («Астра Линукс») – отечественная операционная система (ОС) на базе ядра Linux для персональных компьютеров, серверов и других устройств. Существует версия, адаптированная под российские микропроцессоры «Эльбрус». Правообладателем семейства операционных систем специального назначения «Astra Linux Special Edition» является ООО «РусБИТех-Астра». По итогам 2024 года доля Astra Linux на рынке российских операционных систем по данным Strategy Partners¹² составила 76 %.

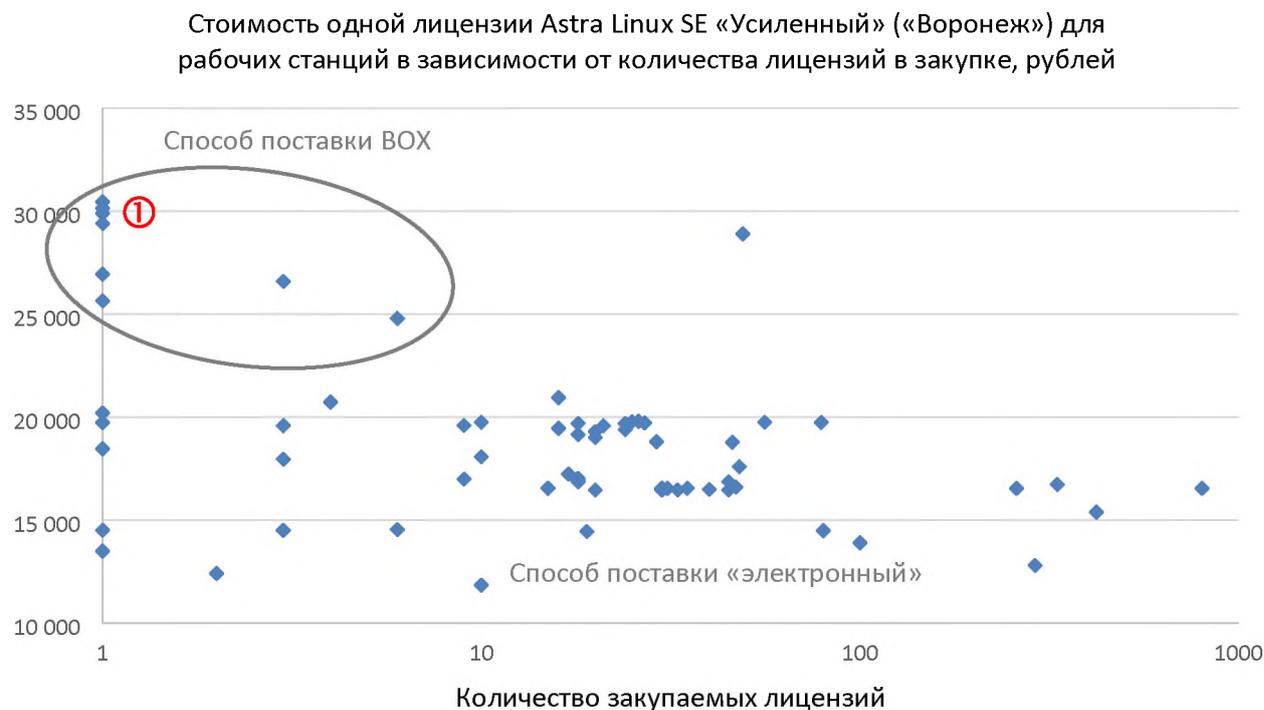
Самой массовой версией ОС для закупок является версия Astra Linux Special Edition «Усиленный» («Воронеж») для рабочих станций. Цена при покупке данной версии отличалась от 11,8 тыс. рублей¹³ до 30,5 тыс. рублей¹⁴,

¹² <https://strategy.ru/research/research/rynok-infrastrukturnogo-po-v-rossii-vyros-na-28-v-2024-godu/>.

¹³ Государственный контракт ФКУ «Смоленская ПБСТИН» №100185905123100222 от 17 ноября 2023 г.

¹⁴ Государственный контракт Управления Роспотребнадзора по Республике Калмыкия № 48 от 23 апреля 2025 г.

разница - 2,6 раза). При этом зависимости цены одной лицензии от количества одновременно закупаемых лицензий не выявлено.



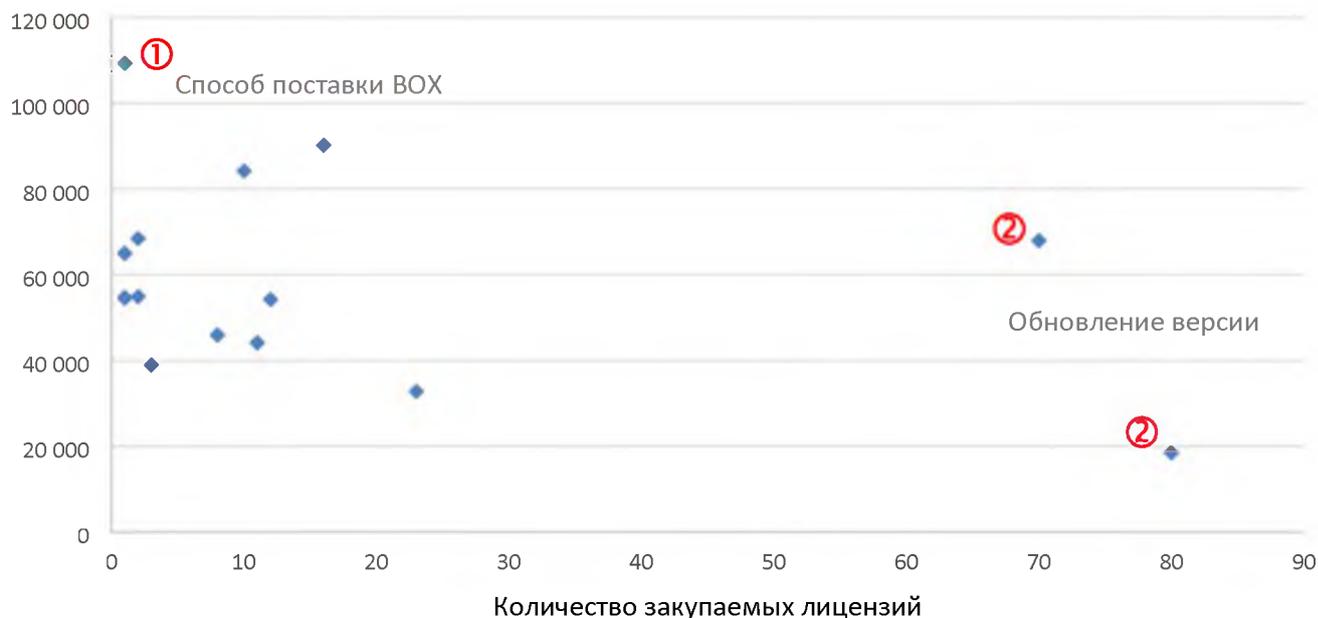
1) Управление Роспотребнадзора по Республике Калмыкия купило у ООО «ABC АВТОМАТИЗАЦИЯ» 1 лицензию по 30 462,07 руб./лиц. (ГК от 23.04.2025), 1 лицензию по 30 143,63 руб./лиц. (ГК от 26.05.2025) и 1 лицензию по 29 898,00 руб./лиц. (ГК от 02.06.2025).

Анализ государственных контрактов на закупку ОС «Astra Linux Special Edition» показал, что цена на закупку одного экземпляра бессрочной лицензии «Astra Linux Special Edition» «Максимальный» («Смоленск») для сервера различалась от 18,4 тыс. рублей¹⁵ до 109,4 тыс. рублей¹⁶, разница - 5,9 раза.

¹⁵ Государственный контракт Минэкономразвития России № 0173100008624000027 от 19 ноября 2024 г.

¹⁶ Государственный контракт ФКУ «Цифровая культура» № 200907615125100066 от 30 мая 2025 г.

Стоимость одной лицензии Astra Linux SE «Максимальный» («Смоленск») для сервера в зависимости от количества лицензий в закупке, рублей



1) ФКУ «Цифровая культура» купило 1 лицензию у ООО «Русские программы» по 109,4 тыс. руб./лиц. (ГК от 30.05.2025);

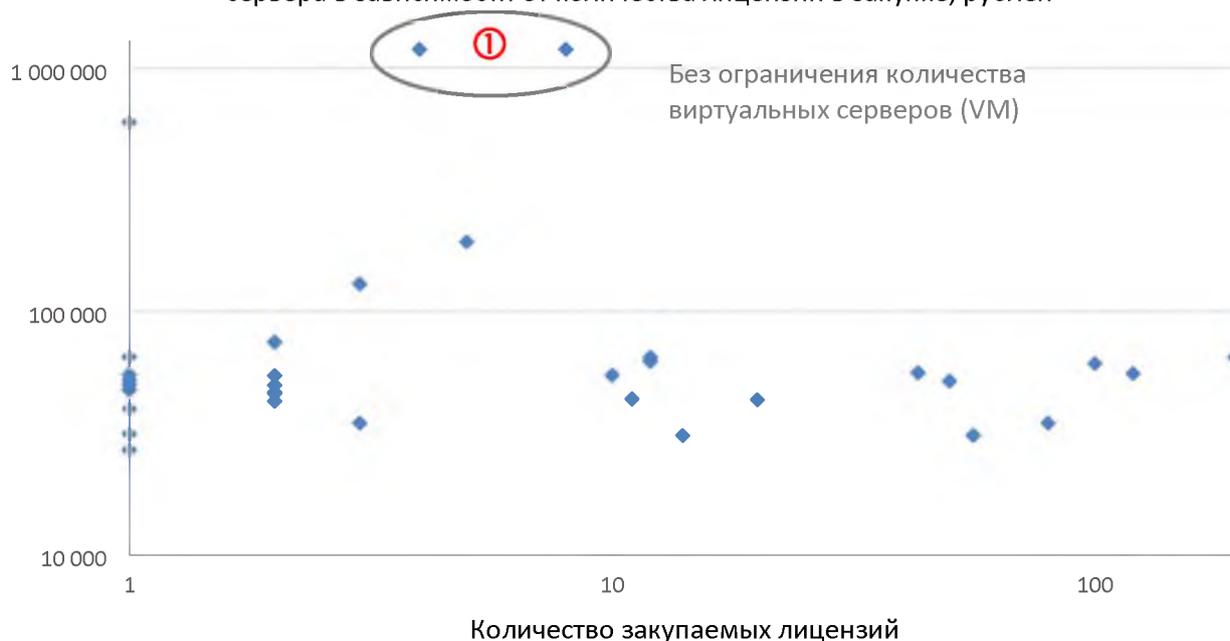
2) Минэкономразвития России купило у ООО «Смартлайн» обновление 80 лицензий по 18 407,50 руб./лиц. (ГК от 19.11.2024) и 70 лицензий по 68 000,00 руб./лиц. (ГК от 23.12.2024).

Цена на закупку одного экземпляра бессрочной лицензии Astra Linux Special Edition «Усиленный» («Воронеж») для сервера отличалась от 26,9 тыс. рублей¹⁷ до 1 191,0 тыс. рублей¹⁸ (в 44,3 раза). Указанная разница вызвана различием поставляемых конфигураций ПО и условий его использования (количеством используемых микропроцессоров, сроком технической поддержки, отсутствием ограничения на количество виртуальных серверов).

¹⁷ Государственный контракт ГФС России № 100236084122100397 от 9 ноября 2022 г.

¹⁸ Государственные контракты Росфинмониторинга № 10-23АЭФ(г.о.) от 9 марта 2023 г. и № 11-23АЭФ(г.о.) от 10 марта 2023 г.

Стоимость одной лицензии Astra Linux SE «Усиленный» («Воронеж») для сервера в зависимости от количества лицензий в закупке, рублей



1) Росфинмониторинг купил 8 лицензий у ООО «ОТР-БИТ» по 1 191 тыс. руб./лиц. (ГК от 09.03.2023) и 4 лицензии у АО «К2 ИНТЕГРАЦИЯ» по 1 191 тыс. руб./лиц. (ГК от 10.03.2023).

7.2.5. Анализ цен на операционную систему «Альт».

«Альт» («ALT») – отечественная ОС на базе ядра Linux для персональных компьютеров, серверов, мобильных устройств, смартфонов и планшетов. Правообладателем является ООО «Базальт свободное программное обеспечение».

Анализ цен на ОС «Альт», закупаемую ОГВ и ФКУ, осуществлен путем сопоставления договорных цен с ценами, рекомендованными производителем ПО.

Таблица 3. Рекомендованные производителем розничные цены на ОС «Альт»¹⁹

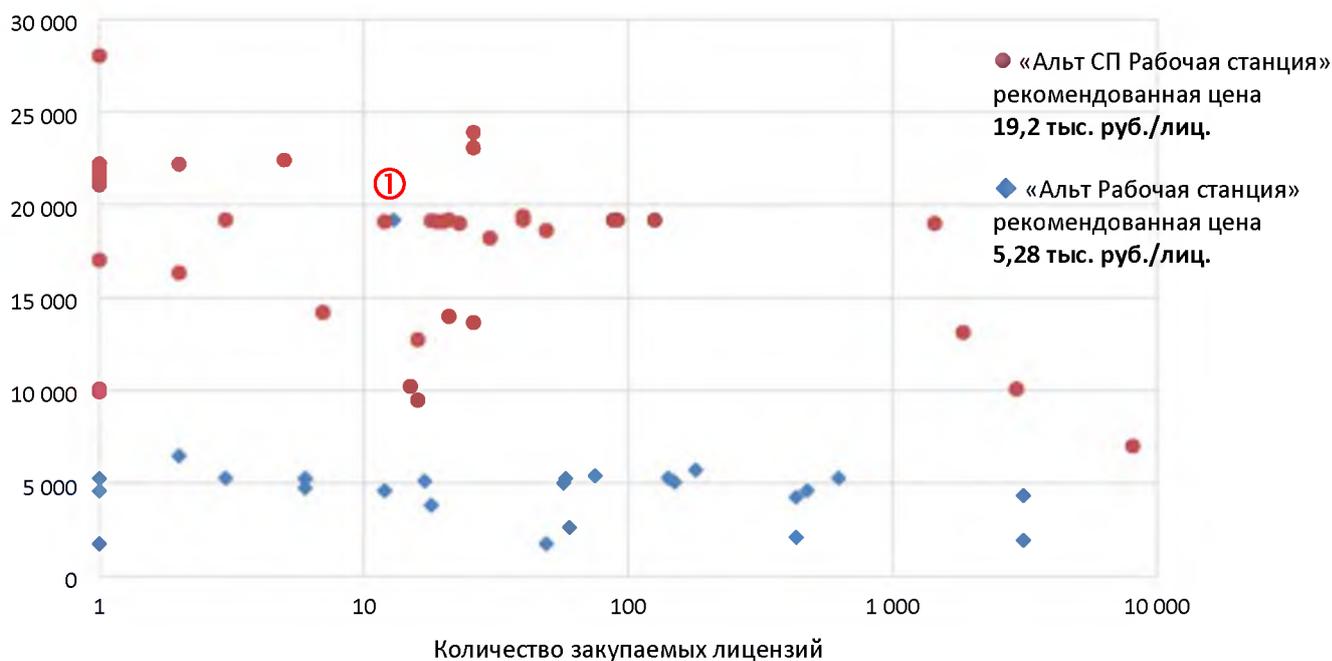
Класс (тип) ПО	Продукт	Срок лицензии	Рекомендованные цены, тыс. рублей		
			2022 год	2023 год	2024 год
Пользовательские операционные системы	«Альт Рабочая станция»	бессрочная	5,28	5,28	5,28
	«Альт СП Рабочая станция»	бессрочная	19,2	19,2	19,2
	«Альт СП Сервер, без права использования виртуализации»	бессрочная	45,6	45,6	45,6

¹⁹ По данным Минцифры России в письме от 18 декабря 2024 г. № СК-П11-342055. На странице сайта правообладателя <https://www.basealt.ru/buy> информация о стоимости ОС «Альт» не указана.

Класс (тип) ПО	Продукт	Срок лицензии	Рекомендованные цены, тыс. рублей		
			2022 год	2023 год	2024 год
Серверные операционные системы	«Альт СП Сервер, с правом использования виртуализации»	бессрочная	140	154	154
	«Альт Сервер»	бессрочная	13,2	13,2	13,2

В рамках ЭАМ проанализированы закупки ОГВ и ФКУ следующих вариантов конфигурации ОС «Альт»: «Альт Рабочая станция», «Альт Сервер», «Альт СП Сервер, без права использования виртуализации», «Альт СП Сервер, с правом использования виртуализации» и «Альт СП Рабочая станция».

Стоимость одной лицензии ОС «Альт Рабочая станция» и «Альт СП Рабочая станция» в зависимости от количества лицензий в закупке, рублей



1) Управление Роспотребнадзора по Тюменской области купило 21 лицензию «Альт Рабочая станция» у ООО «АЙТИ-ПРОФ» по 19,2 тыс. руб./лиц. (ГК от 26.05.2025), но требования в ГК написаны для «Альт СП Рабочая станция», что соответствует рекомендованной цене.

В ходе анализа выявлены факты осуществления закупок, по которым цена за операционную систему меньше рекомендованной производителем.

Так, ООО «АЙТИ-ПРОФ» по государственному контракту от 3 мая 2023 г. № 2023.19, заключенному с Управлением федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Татарстан, осуществил поставку «неисключительных лицензионных прав на операционную систему «Альт Рабочая станция 10 бессрочная / арх.64 бит»

в количестве 18 штук по цене 3,8 тыс. рублей, что меньше рекомендованной цены на 27,6 %. По государственному контракту от 24 апреля 2023 г. № 33/23, заключенному Управлением федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тюменской области с ООО «Внедрение», закуплена «Альт Рабочая станция/ 1292 /Лицензия на право использования Альт Рабочая станция 10/ бессрочная /с прекращением действия лицензии и права использования Бессрочной лицензии Альт Рабочая станция 9» в количестве 49 штук по цене за единицу в размере 1,7 тыс. рублей, что меньше рекомендованной цены на 67 %.

Анализ закупок ОС «Альт Сервер» с бессрочным сроком использования лицензии показал, что цены на ОС в основном находились на уровне рекомендованной цены.

7.2.6. Анализ цен на систему управления базами данных (СУБД) Postgres Pro Enterprise.

Postgres Pro — программное обеспечение, представляющее собой систему управления базами данных (СУБД), разработанную ООО «Постгрес Профессиональный». Данное ПО включено в Реестр российского ПО (реестровая запись № 104 от 18 марта 2016 г.).

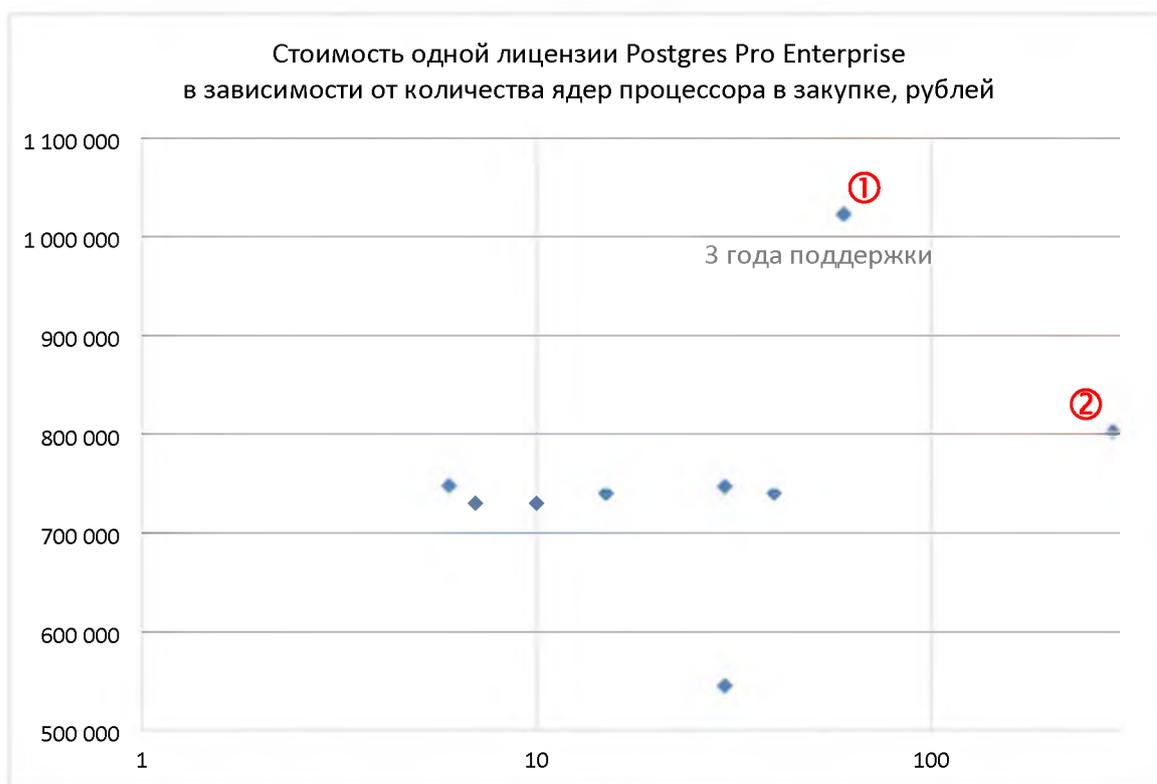
Компания Postgres Professional предлагает несколько редакций СУБД. Редакции Postgres, указанные в закупках ОГВ и ФКУ в 2022 – 2025 годах:

Postgres Pro Certified — предназначена для работы с конфиденциальными данными в государственных и корпоративных системах

Postgres Pro Enterprise — предназначена для высоконагруженных систем.

В ходе анализа предоставленных данных установлено, что чаще всего ОГВ и ФКУ закупали Postgres Pro Enterprise.

Лицензия Postgres Pro Enterprise предоставляется на одно ядро процессора. Единица анализа — стоимость одной лицензии Postgres Pro Enterprise.



1) Центральное информационно-техническое таможенное управление купило 60 лицензий у ООО «Интегретед Сервисес Групп» по 1 022,5 тыс. руб./лиц. (ГК от 28.06.2022);

2) ФКУ «Налог-Сервис» купил 288 лицензий у ООО «ТС Интеграция» по 802,2 тыс. руб./лиц. (ГК от 11.11.2022).

Установлено отсутствие корреляции между объемом закупки и стоимостью одной лицензии, увеличение объема поставки не приводит к снижению единичной стоимости продукта.

Анализ контрактной документации по закупкам показал, что формулировки предмета закупки зачастую не содержат однозначной идентификации характеристик приобретаемых лицензий, что допускает вариативность в интерпретации условий поставщиками.

Так, в спецификациях государственных контрактов Министерства финансов Российской Федерации от 5 мая 2023 г. № 0173100000124000018, ФКУ «ЦОКР» от 15 мая 2023 г. № ФКУ0122/05/2023/ЭЦИ и от 8 июля 2024 г. № ФКУ0233/07/2024/ЭЦИ отсутствует точное количественное указание числа процессорных ядер, подлежащих лицензированию, а также указано, что по контракту передается «право на использование неограниченного числа копий программного обеспечения».

В рамках анализа идентифицированы две закупки ФКУ «Налог-Сервис» с аномально высокой стоимостью лицензии: 24 лицензии (на 1 процессор) по государственному контракту от 5 мая 2023 г. № ГК-10-078/23 с ООО «ФОРС Технологии» по 7 962,7 тыс. руб./лиц. и 12 лицензий (на 1 процессор) по государственному контракту от 11 мая 2023 г. № ГК-10-080/23 с ООО «Рубитех» по 8 812,9 тыс. руб./лиц. Высокая цена связана с безлимитным использованием приобретенных лицензий.

Выявленные недостатки контрактной документации свидетельствуют о необходимости стандартизации требований к описанию предмета закупки программного обеспечения.

7.3. Оценка соответствия процедуры закупки типового программного обеспечения государственными органами и казенными учреждениями положениям Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р.

Одним из ключевых положений Федерального закона о контрактной системе является организация закупок на основе каталога товаров, работ, услуг, предусматривающего унификацию наименований и требований к объектам закупок, исходя из описания стандартизированных потребностей заказчиков, а не конкретных обращающихся на рынке товаров. Такой каталог должен содержать типовые объекты и (или) группы закупок, что позволяет предложить к поставке взаимозаменяемые товары (услуги).

Систематизация и описание товаров, работ, услуг в указанном каталоге обеспечивает возможность автоматизированного контроля и анализа информации об осуществляемых закупках, включая оценку и сопоставление закупочной деятельности заказчиков и расчет референтных цен на сопоставимые товары, работы, услуги, минимизирует риски описания объекта закупки с целью необоснованного ограничения допуска к закупке и, соответственно, коррупционных проявлений, а также способствует реализации механизма нормирования.

Правительство Российской Федерации утвердило Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах (далее – Концепция) и поручило Минфину России и другим федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями Концепции при составлении и организации исполнения федерального бюджета²⁰.

В Концепции отмечены проблемы существующей контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд: низкая эффективность и прозрачность закупок, ограничение конкуренции, завышение цен накупаемые товары, работы, услуги, коррупционные проявления. Для решения этих проблем Концепцией предложен перечень взаимосвязанных действий, в число которых входят совершенствование механизма планирования закупок и оптимизация процедур закупок.

Концепция предусматривает следующие пути совершенствования механизма планирования закупок Концепцией, в том числе:

обеспечения интеграции каталога товаров, работ, услуг (КТРУ) ЕИС в сфере закупок с иными информационными системами;

обеспечения на основе применения каталога товаров, работ, услуг возможности формирования и использования участниками контрактной системы информации о референтных ценах закупок;

совершенствования нормирования в сфере закупок на основании каталога товаров, работ, услуг.

Концепцией заложены основы совершенствования процедур закупок, но в настоящее время многие предложения еще не реализованы.

Правительство Российской Федерации утвердило правила использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

²⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, пункт 2 распоряжения.

и муниципальных нужд (далее – каталог)²¹, который представляет собой систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2) ОК 034-2014.

Каталог используется заказчиками в целях обеспечения применения информации о товарах, работах, услугах и описания объектов закупки. Заказчики обязаны применять информацию, включенную в позицию каталога. При этом заказчик обязан указывать согласно такой позиции наименование товара, работы, услуги, единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги (при наличии), описание товара, работы, услуги (при наличии такого описания в позиции)²². Вместе с тем в случае осуществления закупки товара, работы, услуги, в отношении которых в каталоге отсутствуют соответствующие позиции, заказчик осуществляет описание товара, работы, услуги в соответствии с требованиями статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ²³.

По итогам анализа государственных контрактов на поставку ПО установлено, что ввиду отсутствия в позиции каталога описания ПО, заказчики для описания закупаемого ПО используют позиции КТРУ групп 58.29 «Услуги по изданию прочего программного обеспечения», 62.01 «Продукты программные и услуги по разработке и тестированию программного обеспечения», 63.11.13 «Услуги по предоставлению программного обеспечения без его размещения на компьютерном оборудовании пользователя» и самостоятельно осуществляют описание закупаемого товара (работы, услуги)

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

²² Пункты 2 и 4 Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145.

²³ Пункт 7 Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145.

в соответствии с требованиями статьи 33 Закона № 44-ФЗ (самостоятельно устанавливают требуемые характеристики закупаемого товара (работы, услуги)).

В карточках процедур закупок ПО в ЕИС и в документах по закупкам в большинстве случаев отсутствует детальное описание формы поставки закупаемого ПО (на CD или DVD дисках, USB-накопителях, в электронном виде загружается по сети «Интернет»), предмета приобретаемой лицензии (продление ранее купленной лицензии, обновление версии ПО или покупка новой лицензии), платформы или архитектуры используемых микропроцессоров, сроков и формы оказания технической поддержки пользователей ПО. В государственных контрактах на закупку ПО часто отсутствуют идентифицирующие характеристики ПО, такие как полное наименование ПО, версии ПО, форма поставки (в электронном виде или на материальном носителе), срок действия лицензии, условия обновления версий и технической поддержки пользователей. В универсальных передаточных документах (в том числе актах о передаче, накладных и т.д.), помимо перечисленных выше идентифицирующих характеристик купленного ПО, отсутствуют серийные номера и номера лицензий.

Так, например, в государственном контракте № 0821100000323000010 от 20 июня 2023 г. на предоставление неисключительных прав на ПО, заключенном Межрегиональным управлением Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Северо-Кавказскому федеральному округу с ООО «РУССКИЕ ПРОГРАММЫ», в спецификации закупаемого ПО указаны только следующие наименования: «Лицензия на право установки и использования ПО для рабочей станции, Российская Федерация», «Лицензия на право установки и использования ПО для сервера, Российская Федерация». Из условий государственного контракта и документов о его исполнении невозможно однозначно идентифицировать закупаемое ПО, его версию и производителя (разработчика).

7.4. Проверка соблюдения требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

для обеспечения государственных и муниципальных нужд при внесении информации о закупках типового программного обеспечения в единую информационную систему в сфере закупок.

Законодательством о закупках установлены случаи осуществления закупок путем проведения аукционов²⁴, однако к данным случаям не относятся услуги по коду ОКВЭД2 62.01.2 «Оригиналы программного обеспечения» и 63.11.13 «Услуги по предоставлению программного обеспечения без его размещения на компьютерном оборудовании пользователя», применяемые при закупках ПО.

Проведенным анализом установлено, что правообладатель ПО может изменять код (коды) продукции, указанные в Реестре российского ПО, при этом порядок обоснования таких изменений отсутствует.

Так, например, АО «Р7» в период с 2019 года по 2024 год неоднократно вносил изменения в реестровые записи по ПО «Р7-Офис. Профессиональный (десктопная версия)».

Таблица 4. Перечень изменений сведений по кодам продукции и классам ПО, содержащихся в Реестре российского ПО по «Р7-Офис. Профессиональный (десктопная версия)»

Период	Код (коды) продукции ²⁵	Класс (классы) ПО ²⁶
с 26.02.2019 по 13.12.2023	58.29.32 Обеспечение программное прикладное для загрузки	04.03 Офисные приложения (основной)
с 14.12.2023 по 14.07.2024	58.29.21 Приложения общие для повышения эффективности бизнеса и приложения для домашнего пользования, отдельно реализуемые 62 Продукты программные и услуги по разработке программного обеспечения; консультационные и аналогичные услуги в области информационных технологий	06.03 Офисные пакеты (основной)

²⁴ Статья 24 Федерального закона № 44-ФЗ, распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р.

²⁵ ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности, утвержденный приказом Росстандарта от 31 января 2014 № 14-ст.

²⁶ Классификатор программ для электронных вычислительных машин и баз данных, утвержденный приказом Минкомсвязи России от 22 сентября 2020 г. № 486.

с 15.07.2024 по 11.12.2024	58.29.21 Приложения общие для повышения эффективности бизнеса и приложения для домашнего пользования, отдельно реализуемые 58.29.32 Обеспечение программное прикладное для загрузки. 62 Продукты программные и услуги по разработке программного обеспечения; консультационные и аналогичные услуги в области информационных технологий	06.03 Офисные пакеты (основной) 06.04 Почтовые приложения 06.05 Органайзеры 06.06 Средства просмотра 06.08 Редакторы мультимедиа 06.09 Редакторы презентаций 06.10 Табличные редакторы 06.11 Текстовые редакторы
с 12.12.2024 по настоящее время	62 Продукты программные и услуги по разработке программного обеспечения; консультационные и аналогичные услуги в области информационных технологий	

По результатам анализа информации, полученной от ОГВ и ФКУ, установлено, что 614 из 13 551 государственных контрактов на закупку ПО заключены в 2022 – 2025 годах по результатам открытых конкурсов с указанием в коде закупаемого товара, работы, услуги кодов, содержащихся в Перечне²⁷ товаров, работ, услуг, при закупке которых заказчик обязан проводить аукционы.

Объединение в один лот для закупки передачи права использования результата интеллектуальной деятельности (программы для ЭВМ, программного обеспечения) и услуги по его обслуживанию допускается сложившейся практикой применения Федерального закона № 44-ФЗ, поскольку указанные товары связаны с использованием одного результата интеллектуальной деятельности – программы для ЭВМ, если указанное не повлекло ограничения конкуренции. Кроме того, допускается закупка единым лотом компьютеров с предустановленным ПО в случае, если компьютер и ПО функционально и технологически связаны и такое объединение в закупочной процедуре не ограничивает число участников конкурентной закупки.

При этом выборочным анализом государственных контрактов, проведенном в рамках ЭАМ установлено, что в случае поставки персональных компьютеров с предустановленным ПО в государственных контрактах цена за единицу лицензии ПО часто отдельно не выделяется.

Так, например, в государственном контракте № 116 от 20 июня 2022 г. на поставку ПЭВМ с предустановленным ПО, заключенным ФКУ «Центральная база измерительной техники Министерства Российской Федерации по делам

²⁷ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р.

гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» с ООО «Аргумент инжиниринг», указаны цены за один персональный компьютер без выделения стоимости установленного ПО. При этом, например, в состав одного персонального компьютера по цене 371,71 тыс. рублей были включены: системный блок, монитор, клавиатура, манипулятор «мышь», многофункциональное устройство для печати-сканирования формата А4, операционная система «Astra Linux Special Edition».

По государственному контракту № 0173100006023000004 от 2 мая 2023 г., заключенном Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству с ООО «Научно-производственный центр «РиФ» на выполнение работ (оказание услуг) для государственных нужд, помимо прочих работ и услуг, в рамках оказания услуг по поставке лицензий и программного обеспечения заказчику было поставлено ПО в количестве 12 лицензий для рабочих станций и серверов на сумму 1 475,97 тыс. рублей. При этом в условиях государственного контракта по каждому виду поставляемого ПО цена за единицу лицензии не указана.

8. Выводы.

8.1. Цена закупки типового ПО по различным государственным контрактам при сопоставимых условиях поставки может существенно различаться.

8.2. При наличии на сайте производителя ПО (разработчика, правообладателя) в сети «Интернет» цен на ПО или порядка их определения, цены приобретения данного ПО по различным государственным контрактам имеют незначительные отличия и в целом соответствуют им.

8.3. Законодательство Российской Федерации не определяет требований к описанию предмета закупки в государственных контрактах на закупку ПО (обязательный набор функциональных, технических и качественных характеристик ПО). Описание предмета закупки зачастую не позволяет однозначно определить конфигурацию ПО, что допускает вариативность

в интерпретации условий закупок со стороны поставщиков. В имеющемся КТРУ ЕИС в сфере закупок отсутствует детальное описание различных конфигураций закупаемого ПО, а также классификация ПО, исходя из аналогичных функциональных, технических и (или) эксплуатационных характеристик, определяемая в соответствии с классификатором программ для электронных вычислительных машин и баз данных, утвержденным приказом Минкомсвязи России от 22 сентября 2020 г. № 486 (далее – Классификатор № 486).

8.3.1. Подтверждение российского происхождения ПО требует наличия реестровой записи в Реестре российского ПО. Отсутствие автоматизированной связи между Реестром российского ПО и ЕИС в сфере закупок приводит к внесению заказчиками в ЕИС и государственные контракты наименований ПО, не соответствующих наименованиям, приведенным в Реестре российского ПО.

8.3.2. В большом количестве государственных контрактов в спецификациях объектов закупок закупаемое ПО указывается без точных конфигураций, позволяющих сравнить стоимости закупаемого ПО.

8.3.3. Информация в ЕИС в сфере закупок не позволяет проводить автоматизированный анализ закупок ПО.

8.4. В Общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) для классификации поставок ПО (продажи лицензий на использование ПО) используется несколько кодов из разных классов и групп классификации, что приводит к неоднозначному выбору способа проведения закупки (электронный аукцион или конкурс).

9. Предложения (рекомендации).

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложениями (рекомендациями):

1) поручить Минцифры России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти представить в Правительство Российской Федерации предложения об установлении типовых условий контрактов на поставку ПО для государственных и муниципальных нужд, в том числе предусматривающих указание в контрактах полного наименования

закупаемого ПО в соответствии с Реестром российского ПО, его описания в соответствии с Каталогом товаров, работ, услуг и указания его детальной конфигурации (версия, состав поставки и форма передачи экземпляров ПО заказчику, срок действия лицензии на право пользования, срок, форма и объем сопровождения (технической поддержки) пользователей и другие характеристики);

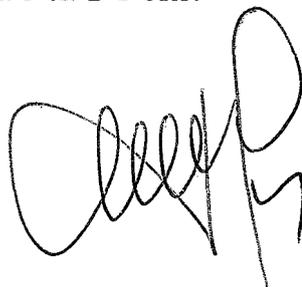
2) поручить Минфину России совместно с Минцифры России актуализировать Каталог товаров, работ, услуг в части детального описания конфигураций и других характеристик закупаемого ПО, а также его классификации в соответствии с Классификатором № 486;

3) поручить Минцифры России доработать функционал Реестра российского ПО для ведения каталога конфигураций и цен ПО, закупаемого для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с целью возможной дальнейшей интеграции Реестра российского ПО с ЕИС.

Срок реализации предложенных рекомендаций: до 1 июля 2026 года.

- Приложение:
1. Список нормативных правовых актов, регулирующих сферу закупок типового программного обеспечения государственными органами и казенными учреждениями на 2 л. в 1 экз.
 2. Выявленные ограничения анализа первичных данных из ЕИС в сфере закупок по закупке типового программного обеспечения государственными органами и казенными учреждениями на 2 л. в 1 экз.
 3. Список рассылки запроса Счетной палаты Российской Федерации о предоставлении информации в рамках ЭАМ «Анализ цен и ценообразования в рамках закупок типового программного обеспечения, осуществленных государственными органами и казенными учреждениями в 2022–2024 годах и истекшем периоде 2025 года» на 2 л. в 1 экз.
 4. Диаграммы структуры закупок ПО в 2024 – 2025 годах по видам типового ПО на 3 л. в 1 экз.

Аудитор



Д.Е. Шилков