



ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД
О СИСТЕМЕ ЗАКУПОК
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

2017

Введение



Александр Тихонович Шамрин,
первый проректор Высшей школы экономики

”

Система государственных закупок в Российской Федерации отличается целым рядом уникальных особенностей. Во-первых, развитие государственного заказа с 2005 года по сути реализуется в модели государственно-частного партнерства – операторами торгов выступают электронные площадки, которые предоставляют возможность участия в торгах без единого бумажного документа. Вся инфраструктура создана операторами площадок без инвестиций со стороны государства, что позволило сэкономить до 8-10 млрд руб., которые пришлось бы потратить на переход к электронным закупкам.

Начиная с 2017 года сквозным инструментом информационного обеспечения контрактной системы

становится не имеющий аналогов в мире Каталог товаров, работ и услуг, позволяющий унифицировать закупаемую номенклатуру и добиться существенной бюджетной экономии при закупках продукции адекватного качества.

За прошедшие 10 лет в стране была создана не имеющая аналогов по своей скорости и работоспособности система процедурного контроля в системе государственно-го заказа. Любой заявитель может обжаловать нарушения конкуренции на всех этапах цикла размещения государственного заказа (значимым исключением является только стадия оценки заявок на конкурс). Количество таких жалоб исчисляется десятками тысяч в год, а многие сотни закупок

отменяются в связи с тем, что документация заточена под своего поставщика или комиссия незаконно отклоняет более конкурентоспособную заявку. Конвейер жалоб доступен и быстр – установленный срок в 10 дней для разбора жалобы практически не нарушается.

В 2017 году количество извещений о закупках у СМП и СОНКО достигло 1 млн, что составляет почти треть всех извещений, а стоимость закупок у СМП и СОНКО приблизилась к 1 трлн руб. Совокупная доля закупок у СМП приблизилась к доле закупок у СМП в ЕС и США.

В то же время состояние контрактной системы характеризуется рядом системных проблем, которые были спрогнозированы авторами доклада «О системе закупок в Российской Федерации» еще в 2015 году. В частности, ситуация формального реформирования системы закупок при фактическом сохранении старой модели Федерального закона № 94-ФЗ продолжает развиваться. Ключевая проблема Федерального закона № 94-ФЗ, выраженная в слепом соблюдении процедуры закупки и повышении экономии бюджетных средств за счет снижения эффективности закупок, в контрактной системе не решена.

Новые институты контрактной системы, такие как планирование закупок, нормирование, субстантивный финансовый контроль, в полной мере так и не заработали. Уровень доверия к рынку государственного заказа продолжает оставаться очень низким. Это запускает эффект самосбывающегося пророчества: низкое доверие приводит к небольшому количеству участников на торгах, а низкий уровень конкуренции,

в свою очередь, заставляет игроков убедиться в своей правоте относительно низкого качества рынка и бесперспективности участия в торгах. Подтверждение недоверия рынка к государственному и муниципальному заказу – низкое значение показателя среднего количества участников торгов: в течение десятилетия это значение колеблется в пределах 2-2,7 участника. Недоверие поставщиков к системе закупок для государственных и муниципальных нужд выражается и в существенном росте объема сектора несостоявшихся закупок, который в 2017 году превысил отметку 1,9 трлн руб.

По итогам скрупулезного анализа динамики ключевых показателей результативности контрактной системы России в докладе «О системе закупок в Российской Федерации» – 2017 мы предлагаем 26 ключевых новаций, которые позволят усовершенствовать механизм осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

Основные положения доклада в ходе его подготовки регулярно обсуждались на совещании под руководством начальника Экспертного управления Президента Российской Федерации В.А. Симоненко.

Авторы доклада выражают глубокую признательность за значительную методическую и организационную поддержку в подготовке доклада Экспертному управлению Президента Российской Федерации, а также Контрольному управлению Президента Российской Федерации, без активной позиции которых разработка его была бы невозможна.

Контрактная система в трех цифрах

7,1 трлн

общая сумма начальных
максимальных цен
размещенных извещений

2,7 заявки

средний показатель
количества заявок
в расчете на одну закупку

6,7%

среднее значение
достигнутой экономии
бюджетных средств
по закупкам

Общие выводы

1

Доля незапланированных закупок выросла

37% заказчиков запланировали в первоначальной версии плана-графика менее 10% закупок.

В 2016 году доля таких заказчиков составляла 30%.

2

Институт нормирования неэффективен

Только 40% актов нормирования ФОИВ содержат требования в отношении всех позиций, подлежащих обязательному нормированию (включенных в обязательный перечень товаров, работ, услуг).

Более чем у 50% заказчиков отсутствуют нормативы, утвержденные в отношении 7 позиций «обязательного перечня».

3

Объем контрактации растет на уровне регионов

На 25% увеличился объем контрактации на региональном и на муниципальном уровнях.

Общая стоимость заключенных контрактов на уровне субъектов РФ достигла 2968 млрд руб. (в 2016 году – 2367 млрд руб.), на муниципальном уровне выросла до 1219 млрд руб. с 975 млрд руб. в 2016 году.

Объем контрактации на федеральном уровне за 2017 год вырос на 2,8% (с 2047 млрд руб. до 2105 млрд руб.).

4

Закупки у СМП и СОНКО продолжают расти

В 2017 году стоимость контрактов, заключенных с СМП и СОНКО, увеличилась на 26% и достигла 974 547 млн руб. (с 802,3 млрд руб. в 2016 году).

65% ФОИВ осуществляют закупки непосредственно у СМП и СОНКО, а не через привлечение соответствующих организаций через субподряд.

5

Экономия на торгах упала на 1,5%

Относительная экономия бюджетных средств упала с 8,2% (в 2016 году) до 6,7% (в 2017 году).

6

Среднее количество заявок не изменилось

2,7 – среднее количество участников государственных и муниципальных закупок. Данный показатель не изменился в сравнении с 2016 годом.

7

Неконкурентный сектор превысил половину стоимости всех закупок

Доля неконкурентного сектора закупок выросла за 2017 год на 0,6 трлн руб. и достигла 50,52%.

Это больше, чем в предреформенный период. В 2013 году этот показатель составлял 47,57% (в 2016 году – 48,4%).

8

Существенно вырос объем несостоявшихся процедур закупки

Объем закупок по результатам несостоявшихся процедур вырос с 1,6 трлн руб. до 1,9 трлн руб.

1,7 трлн руб. несостоявшихся процедур пришлось на электронные аукционы.

9

44,54% проведенных электронных аукционов признаны несостоявшимися

В 70,2% случаев электронные аукционы признаны несостоявшимися по причине участия лишь одного участника или отсутствия участников.

В 8,6% случаев электронные аукционы признаны несостоявшимися по причине участия в торгах одного из нескольких допущенных участников.

10

Выросло количество недовольных сбоями в работе ЕИС

55,3% респондентов приходилось хоть иногда отказываться от закупочных процедур, вносить в них изменения, нарушать сроки закупочных процедур в связи с неработоспособностью ЕИС.

Только 30% респондентов отметили, что работа ЕИС не оказывала негативного влияния на их деятельность. 52,4% респондентов указали на дефицит аналитических способностей единой информационной системы.

11

Общественное обсуждение остается неэффективным

В 96,5% общественных обсуждений заказчики принимали решение о продолжении проведения закупки без учета результатов обязательного общественного обсуждения. Основной причиной принятия заказчиком такого решения являлась низкая активность участников общественного обсуждения.

В специализированном разделе общественность приняла участие лишь в 3,26% обсуждений на 1-м этапе и в 3,67% обсуждений на 2-м этапе. На публичных слушаниях общественность приняла участие в 11% обсуждений.

Планирование и нормирование закупок

Основной проблемой, снижающей информативность документов планирования закупок, остается высокая частота их изменения.

В 2017 году среднее количество версий планов-графиков снизилось, но все еще остается высоким: 36 версий. В 2016 году – 44 версии.

В практике работы большинства заказчиков наблюдается отрицательная динамика в части обеспечения необходимого для эффективного применения института планирования качества подготовки планов закупки и планов-графиков. Кроме того, широко распространена практика нарушения Правил формирования планов-графиков.

Доля заказчиков, запланировавших в первоначальной версии плана-графика менее 10% от количества закупок, включенных в итоговую версию плана-графика, растет: в 2015 году – 3%; в 2016 году – 30%; в 2017 году – уже 38%.

Ежегодно растет доля заказчиков, которые в первоначальной версии плана-графика указывают закупки на сумму, составляющую менее половины запланированных платежей, указанных в итоговой версии плана-графика. В 2017 году 70% заказчиков запланировали менее 50% закупок в первой версии плана-графика закупок.

По большинству реализуемых закупок участники рынка не получают информацию о существующих потребностях заказчика заблаговременно, что снижает потенциал практического применения института планирования.

В среде заказчиков нарастает недовольство институтом планирования.

В 2017 году до 48% выросла доля заказчиков¹, считающих, что планирование не улучшило качество закупочной деятельности. В 2014 году – 43%. До 18% выросла доля заказчиков, считающих, что порядок планирования закупок ухудшился. В 2014 году – 12%.

Несмотря на то что требования в отношении содержания документов планирования в 2017 году усложнились: в дополнение к планам-графикам закупок требуется формировать планы закупок, обоснования закупок, предусмотренных планом закупок и планом-графиком, – большая часть указываемой заказчиками информации не используется для целей контроля.

Необходимо пересмотреть требования к документам планирования, в том числе к содержанию информации, исключив сведения, которые указываются заказчиками, но не используются в целях осуществления контрольных мероприятий и не влияют на принятие решения об участии в планируемых закупках.

¹ Заказчики, принявшие участие в опросе, проводимом НИУ ВШЭ в 2014 и 2017 годах.

Согласно изменениям постановления № 927, вступившим в силу с 1 января 2017 года², в обязательный перечень товаров, работ, услуг, в отношении которых должны быть установлены нормативы, входят 25 отдельных видов товаров, работ, услуг.

При этом только 40% проанализированных актов нормирования, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, содержат требования в отношении всех позиций «обязательного перечня». Кроме того, отсутствие определенных заказчиком нормативов в отношении «обязательного перечня» не препятствует осуществлению закупки такой продукции.

Более чем у 50% заказчиков отсутствуют нормативы, утвержденные в отношении 7 позиций «обязательного перечня».

При формировании акта нормирования ведомства самостоятельно определяют границы допустимых значений, и возможность закупки продукции с избыточными потребительскими свойствами может быть прямо предусмотрена актом нормирования. В таком случае, осуществляя закупку продукции с избыточными потребительскими свойствами, заказчик не нарушит требования законодательства, и такая закупка формально не будет признаваться необоснованной.

Подход к установлению соответствующих норм в актах нормирования, определяющих требования к отдельным видам товаров,

работ, услуг, разнообразный. Одни заказчики устанавливают нормы, определяющие минимально допустимые характеристики (формулировка «не менее»), другие – нормы, определяющие предельно допустимые характеристики (формулировка «не более»). Также среди нормативов присутствуют конкретные параметры и допустимые диапазоны характеристик, некоторые заказчики применяют смешанный формат требований к характеристикам.

Разнообразие в формате устанавливаемых норм, присутствующее в действующих актах нормирования, снижает информативность актов нормирования и затрудняет контроль за соблюдением заказчиками таких норм на практике.

Наличие на практике столь грубых нарушений правил нормирования позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования системы контроля. Без соответствующих мероприятий институт нормирования не будет эффективен.

Вместе с тем требования законодательства также нуждаются в корректировке. Без уточнения требований законодательства в части формата устанавливаемых заказчиками требований в отношении нормируемых товаров, работ, услуг предотвратить закупку продукции с избыточными потребительскими свойствами в рамках контрактной системы не удастся.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2016 № 1270 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 927».

Практика закупок у СМП и СОНКО

С каждым годом функционирования контрактной системы объем средств, предоставляемых СМП и СОНКО, растет: в 2017 году стоимость контрактов, заключенных с СМП и СОНКО, увеличилась на 26% и достигла 974 547 млн руб.

Механизмы, предусмотренные законодательством о контрактной системе, обеспечивают поддержку субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций на практике, причем уровень такой поддержки с каждым годом функционирования контрактной системы возрастает.

Однако с учетом результатов проведенного Высшей школой экономики анализа практики закупок у СМП и СОНКО, осуществляемых ФОИВ, существует вероятность того,

что итоговые показатели, формируемые средствами ЕИС, могут отличаться от фактических результатов.

20% заказчиков из числа ФОИВ в 2017 году увеличили долю средств, предоставляемых СМП и СОНКО. 20% заказчиков, наоборот, сократили долю средств, предоставляемых для данной категории поставщиков.

Как и в предшествующие годы исследования, в подавляющем большинстве случаев ФОИВ отдают предпочтение осуществлению закупок непосредственно среди субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, а не через привлечение соответствующих организаций через субподряд. Доля таких закупок в 2017 году превышает 65%.

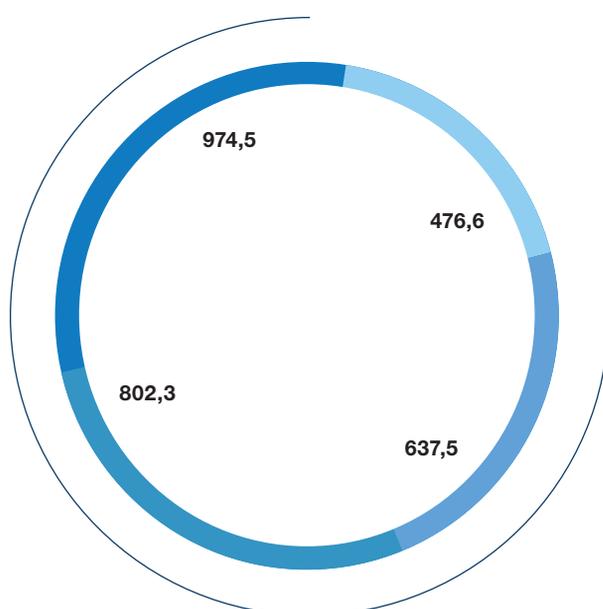


Рисунок 1.

Объем закупок у СМП и СОНКО в 2014-2016 гг., млрд руб.

● 2014 ● 2015 ● 2016 ● 2017

Размещенные извещения по способам определения поставщика

С 2014 года общее количество размещенных извещений по всем способам закупок увеличилось на 16%, прирост за 2017 год составил 2,4%. Всего в 2017 году количество размещенных извещений составило 3,16 млн ед.

С момента вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ количество размещенных извещений выросло на 13,63% – с 2,78 млн извещений до 3,16 млн, сумма НМЦК размещенных извещений выросла на 17,94% – с 6 трлн руб. до 7,1 трлн руб.

В 2017 году продолжился рост доли электронных аукционов в общем количестве извещений и падение доли в количестве извещений большинства других способов закупки.

Количество извещений по электронным аукционам в 2017 году достигло значения 1,9 млн ед., что почти на 5% больше, чем в 2016 году. Доля электронных аукционов составила 59,8% от суммарного количества извещений по всем способам закупок.

Количество извещений по закупкам у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) сократилось примерно на 8 тыс. ед. по сравнению с 2016 годом. Снижение популярности данного способа наблюдается на протяжении последних двух лет после резкого скачка в 2015 году, когда доля количества извещений

по данному способу достигла 27%. В 2016 году данный показатель сократился на 0,5%, в 2017-м – еще на 1%.

Несмотря на незначительный рост количества извещений по запросу котировок в 2017 году (на 700 ед., что составляет чуть менее 2%), колебания в количестве извещений по запросу котировок с начала действия контрактной системы носят нестабильный и разнонаправленный, но затухающий характер, и с 2014 года оно сократилось на 34 тыс. ед.

Количество извещений по открытому конкурсу в 2017 году достигло 39 тыс. ед. За трехлетний период 2015-2017 годов лишь в последнем году зафиксирована положительная динамика количества извещений по открытому конкурсу. По отношению к предыдущему году рост составил 4 тыс. извещений. Тем не менее доля открытых конкурсов в общем количестве извещений продолжает оставаться низкой – всего 1,2%.

Суммарная доля извещений по остальным способам закупок в общем количестве извещений за 2017 год составила менее 1%. Количество извещений по закрытому аукциону, двухэтапному конкурсу, закрытому конкурсу, закрытому конкурсу с ограниченным участием не превышает 1 тыс. ед.

С 2014 года общая сумма НМЦК извещений по всем способам закупок увеличилась на 17,9%, прирост за 2017 год составил 10,79%. Всего в 2017 году общая сумма НМЦК выросла до 7,1 трлн руб.

Электронные аукционы являются способом определения поставщика с наибольшей суммой НМЦК размещенных извещений. Сумма НМЦК электронных аукционов в 2017 году превысила 4,6 трлн руб. и достигла 65,8% от суммы НМЦК всех закупок. В 2016 году сумма НМЦК электронных аукционов составляла 3,8 трлн руб., а доля – 60,5%.

Более чем на 1,3 трлн руб. было размещено извещений по закупкам у единственного поставщика. По сравнению с 2016 годом

сумма НМЦК увеличилась на 143 млрд руб., а доля – на 0,2%, достигнув 18,8%.

С 12% до 7,4% снизилась доля суммы НМЦК по открытым конкурсам в 2017 году, что в абсолютном выражении составило 293 млрд руб. Сумма НМЦК по открытым конкурсам в 2017 году составила 552 млрд руб.

Доля суммы НМЦК по запросам котировок второй год падает в среднем на 0,1%. В 2017 году сумма НМЦК по запросам котировок составила 66,5 млрд руб., или 0,9% от сумм НМЦК всех закупок.

Сумма НМЦК конкурсов с ограниченным участием выросла на 17,7 млрд руб., до 304,78 млрд руб., что составило 4,3% от суммы НМЦК всех извещений.

Рисунок 2.

Доля закупок по сумме НМЦК размещенных извещений, 2016-2017 гг.



Уровень конкуренции в закупках

Среднее количество заявок на участие в закупке в рамках отдельного способа определения поставщика отражает присущий данному способу уровень конкуренции. Так, среднее для всех закупок, проводимых в 2017 году, значение данного показателя составило 2,7, что аналогично результатам 2016 года.

В среднем на одно размещенное извещение о проведении двухэтапного конкурса в 2017 году приходилось 4,8 заявки участников. Данный способ определения поставщика являлся наиболее конкурентным как в 2017 году, так и в 2016 году. На извещение о проведении электронного аукциона за тот же промежуток времени откликалось примерно на 1,6 участника меньше, чем на извещение о двухэтапном конкурсе. Уровень конкуренции закупок в форме открытого конкурса за два года вырос с 2,3 до 2,6 заявки.

Уровень конкуренции по запросу котировок, конкурсу с ограниченным участием и запросу предложений составил соответственно 2,1, 2,3, 1,3 заявки на одну процедуру закупки.

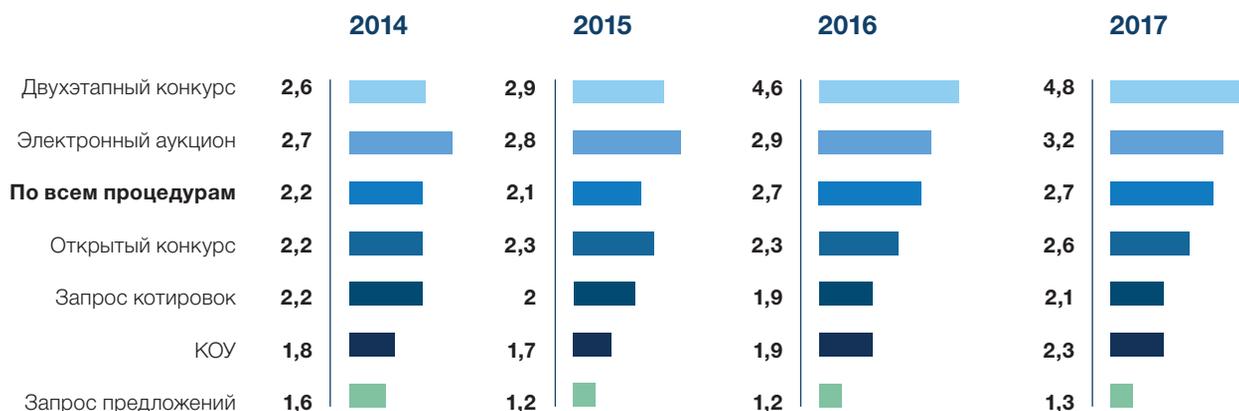
Примечательно, что в 2016 году запрос котировок и конкурс с ограниченным участием имели сопоставимый уровень конкуренции, но по результатам 2017 года уровень конкуренции закупок в форме конкурса с ограниченным участием вырос до 2,3 заявки, в то время как у запроса котировок он достиг лишь 2,1 заявки.

Все способы определения поставщика демонстрируют рост уровня конкуренции в среднем на 0,2 заявки.

Наибольший рост зафиксирован у конкурса с ограниченным участием, наименьший – у запроса предложений.

Рисунок 3.

Распределение среднего количества поданных заявок в расчете на лот, 2014-2017 гг.



Экономия бюджетных средств

По итогам 2017 года наиболее экономичными способами закупок стали электронный аукцион (экономия – 7,6%) и открытый конкурс (экономия – 6,9%). Лидирующий на протяжении 2015 и 2016 годов двухэтапный конкурс сместился на третье место с экономией на уровне 6,2%.

Представленные способы закупок в соответствии с динамикой показателя экономии бюджетных средств можно разбить на две группы: способы закупок, для которых характерен рост показателя экономии бюджетных средств; способы закупок, характеризующиеся снижающимися значениями показателя экономии бюджетных средств.

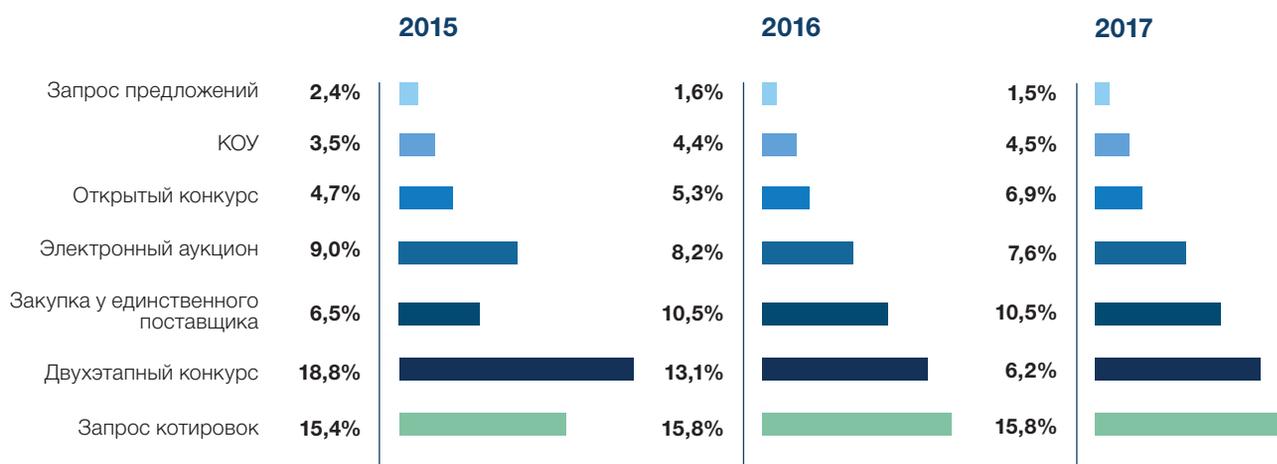
К первой группе относятся открытый конкурс и конкурс с ограниченным участием, ко второй – электронный аукцион, запрос предложений и двухэтапный конкурс.

В то время как для большинства способов определения поставщика изменение уровня экономии колеблется в районе ± 2 п. п., для двухэтапных конкурсов разница между показателем 2015 и 2017 года достигает -12 п. п.

Неизменный и самый высокий показатель экономии второй год подряд показывает запрос котировок. Экономия бюджетных средств по проведенным запросам котировок в 2016 и 2017 годах составила 15,8%.

Рисунок 4.

Экономия бюджетных средств, 2015-2017 гг.



Показатель заключения контрактов в разрезе отдельных способов закупок

В 2017 году было заключено 3 540 288 контрактов на общую сумму 6,3 трлн руб., что на 3% больше показателей 2016 года по количеству и на 16,46% больше по стоимости заключенных контрактов.

Всего с момента начала действия контрактной системы в сфере закупок общее количество заключенных контрактов увеличилось на 26,9%, общая стоимость заключенных контрактов увеличилась на 14,98%.

Наибольшее количество контрактов в 2017 году было заключено по результатам электронных аукционов (57,8%) и закупок у единственного поставщика (29,6%), далее следуют запросы котировок (10,2%). По итогам проведения открытых конкурсов было заключено всего лишь 1,1% от всех заключенных контрактов, 1% всех контрактов заключалось по результатам проведения конкурсов с ограниченным участием.

Общая стоимость заключенных контрактов ниже суммы НМЦК всех извещений на 88,9%. Средняя стоимость заключенных контрактов в 2017 году выросла на 13,16% и достигла 1,8 млн руб. При этом самые «дорогие» открытые конкурсы (11,1 млн руб.) «подешевели» на 35,6% (было – 17,2 млн руб.), на 0,2 млн руб. выросла средняя стоимость контракта по результатам электронного аукциона, достигнув 1,8 млн руб. (было 1,6 млн руб.).

Больше всего по стоимости контрактов в 2017 году заключалось электронных аукционов – 59,58% общей стоимостью контрактов в 3,76 трлн руб. Закупки у единственного поставщика составили 26,24% от стоимости всех контрактов,

или 1,66 трлн руб. Открытых конкурсов заключалось на сумму 447 млрд руб., или 7,08% от общей стоимости контрактов, что меньше показателя 2016 года на 250 млрд руб.

Анализ распределения цены заключенных контрактов по номенклатуре закупаемых товаров, работ и услуг показывает, что 20,64% от стоимости всех заключенных в 2017 году контрактов составляют закупки в сфере дорожного строительства. По номенклатуре (ОКПД 2) «42.1: Дороги автомобильные и железные; строительные работы по строительству автомобильных дорог и железных дорог» (далее также – дорожное строительство) было заключено контрактов стоимостью 1 300 523 млн руб. (в 2016 году данный показатель составлял 17,25%), далее следуют контракты по группе ОКПД 2 «41.2: Здания и работы по возведению зданий» – стоимость контрактов по данной группе номенклатуры составляет 514 957 млн руб., или 8,17% от всех закупок. 5,48% стоимости всех контрактов (345 457,9 млн руб.) приходится на группу «Препараты лекарственные и материалы, применяемые в медицинских целях».

Рисунок 5.

Распределение стоимости контрактов, 2017 г.

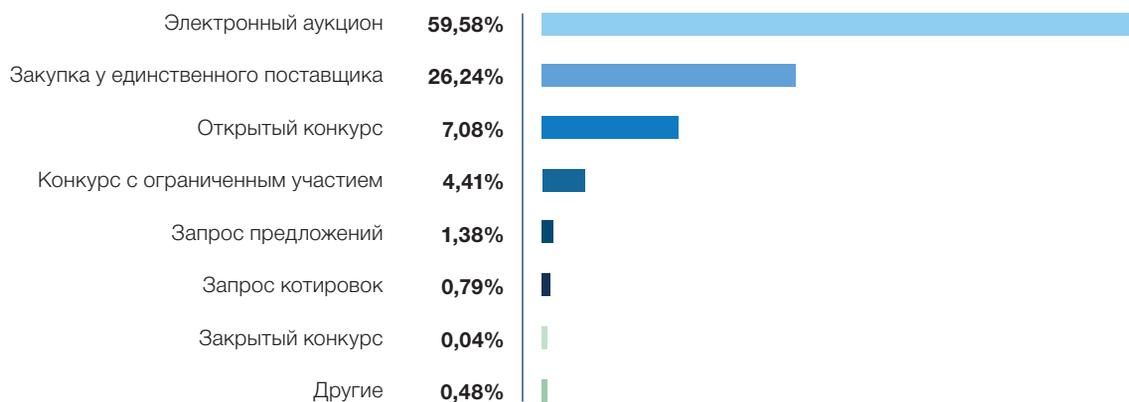


Рисунок 6.

Распределение стоимости контрактов по наиболее крупным группам закупаемой номенклатуры, 2017 г.



* В «Иное» входят такие группы ОКПД 2, как сооружения и строительные работы по строительству прочих гражданских сооружений; услуги, связанные с научными исследованиями; услуги в области архитектуры и другие.

Данные о расторгнутых контрактах

В отчетном периоде 2017 года было расторгнуто 435 тыс. контрактов общей стоимостью 912 млрд руб., что составляет 11,35% от общего количества заключенных контрактов и 14,5% от общей стоимости заключенных контрактов.

В сравнении с 2016 годом в 2017 году было расторгнуто на 11,4% больше контрактов по количеству и на 15,76% больше по стоимости.

Стоимость расторгнутых контрактов по закупкам у единственного поставщика составила 18% от заключенных контрактов, по электронным аукционам – 15% от заключенных контрактов, по открытым конкурсам – 9% от стоимости заключенных контрактов.

Рисунок 7.

Доля стоимости расторгнутых контрактов по отношению к стоимости заключенных контрактов



Доля расторгнутых контрактов, особенно по конкурсам с ограниченным участием, закупкам у единственного поставщика и электронным аукционам, остается высокой (от 14 до 18%). В связи с этим были проанализированы причины расторжения контрактов по выборке расторгнутых контрактов по закупкам у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). В рамках анализа закупок по выборке рассматривались предмет закупок и отдельные случаи расторжения контрактов.

В 86,04% от стоимости таких контрактов предметом закупки являлись закупки у монополий (услуги по энергоснабжению, газоснабжению, водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению,

обращению с твердыми коммунальными отходами, услуги связи). Расторжение контрактов с монополиями в большинстве случаев носило «технический» характер, осуществлялось в целях проведения взаиморасчетов в объеме фактически выполненных работ, оказанных услуг. Например, по соглашению сторон, как правило, расторгались контракты на оказание коммунальных услуг в связи с увеличением (уменьшением) по предложению заказчика предусмотренного контрактом количества поставляемого товара, объема работы, услуги или изменением в соответствии с законодательством Российской Федерации регулируемых цен (тарифов) на товары, работы, услуги.

Рисунок 8.

Предмет расторгнутых контрактов с единственным поставщиком



Рейтинг способов закупок

Рейтинг эффективности способов закупок сформирован по результатам анализа различных показателей эффективности закупки: относительная оценка конкуренции, относительная оценка экономии, относительная оценка качества контрактов, относительная оценка качества извещений.

В отличие от методики рейтингования способов закупок 2016 года, в 2017 году не учитывался показатель количества заключенных контрактов на 1 извещение (в связи с распространением практики проведения совместных аукционов и конкурсов), учитывался показатель доли несостоявшихся процедур закупок.

При рейтинговании рассматривались только конкурентные способы закупок, доля которых в общем объеме заключенных контрактов (по стоимости контрактов) и в общей сумме НМЦК извещений превышала 1%. В связи с тем что доля двухэтапных конкурсов в общем объеме

закупок составляла менее 0,01%, данный способ закупок в рейтинговании не участвовал.

Наиболее эффективным способом закупки по результатам мониторинга оказался открытый конкурс, посредством которого осуществлялись закупки в 7,1% случаев (по стоимости заключенных контрактов). Наименее эффективным способом стал запрос предложений, посредством которого осуществлялось 1,4% всех закупок (по стоимости заключенных контрактов).

Наиболее популярный способ определения поставщика – электронный аукцион – занял четвертое место в рейтинге эффективности способов закупок, уступив открытым конкурсам и конкурсам с ограниченным участием по показателям доли несостоявшихся закупок в общей стоимости контрактов и запросам котировок – по показателю экономии бюджетных средств и доле расторгнутых контрактов.

³ Где:

Z – относительная оценка конкуренции;

S – относительная оценка экономии;

R – относительная оценка качества контрактов;

N – относительная оценка качества извещений;

E – эффективность способа закупки.

Рисунок 9.

Значение показателей эффективности способов закупок в 2017 г.

Место	Способ	Значения			
		Среднее количество поданных заявок	Экономия	Доля расторгнутых контрактов из заключенных (по стоимости)	Доля несостоявшихся в общей стоимости контрактов, %
1	Двухэтапный конкурс	4,6	13,10%	5,40%	0,93
2	Запрос котировок	1,9	15,80%	6,81%	0,79
3	Электронный аукцион	2,9	8,20%	14,78%	0,68
4	Открытый конкурс	2,3	5,30%	6,74%	0,6
5	Закупка у единственного поставщика	1	10,50%	18,06%	0,58

Рисунок 10.

Рейтинг эффективности способов закупок в 2017 г. ³

Место	Способ	Оценка				
		Z	S	R	N	E
1	Двухэтапный конкурс	81,3%	43,7%	69,9%	100,0%	73,7%
2	Запрос котировок	65,6%	100,0%	100,0%	0,0%	66,4%
3	Электронный аукцион	71,9%	28,5%	0,0%	87,3%	46,9%
4	Открытый конкурс	100,0%	48,1%	0,0%	0,6%	37,2%
5	Закупка у единственного поставщика	40,6%	9,5%	59,5%	27,0%	34,2%

Неконкурентный сектор закупок

По результатам 2017 года объем неконкурентного сектора закупок составил 3,2 трлн руб. Из них 1,9 трлн руб. приходилось на закупки по результатам несостоявшихся конкурентных процедур закупки и 1,3 трлн руб. – на «прямые» закупки у единственного поставщика.

Общая стоимость конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, в 2017 году при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд увеличилась по сравнению с 2016 годом: 1,9 трлн руб. в 2017 году против 1,6 трлн руб. в 2016 году.

Выросла и стоимость закупок у единственного поставщика: 1,3 трлн руб. в 2017 году против 1,1 трлн руб. в 2016 году.

Доля неконкурентного сектора в общем объеме проведенных закупок за время действия контрактной системы значительно выросла: если в 2014 году стоимость неконкурентных закупок составляла 41% от стоимости всех закупок, то в 2015 году – уже 44,7%, в 2016 году – 48,4%, а в 2017 году этот показатель превысил половину от стоимости контрактов и достиг 50,52%.

Рисунок 11.

Доля неконкурентного сектора закупок от общей стоимости всех контрактов

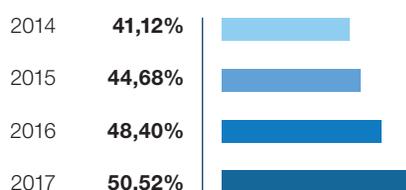


Рисунок 12.

Распределение закупок неконкурентного сектора, млн руб.

	2014	2015	2016	2017
Закупки у единственного поставщика	1 089 164	1 037 280	1 051 370	1 283 197
Несостоявшиеся конкурентные закупки	1 168 540	1 381 009	1 557 591	1 908 509
Неконкурентный сектор, итого	2 257 704	2 418 289	2 608 961	3 191 706

Несостоявшиеся процедуры закупки

В 2017 году 87,9% от стоимости всех несостоявшихся закупок по результатам конкурентных процедур, или 1,7 трлн руб., пришлось на электронные аукционы.

На открытые конкурсы пришлось 5,1%, или 98 млрд руб.; 3,68% от стоимости несостоявшихся закупок, или 70 млрд руб., пришлось на конкурсы с ограниченным участием.

Объем несостоявшихся электронных аукционов с каждым годом возрастает, в 2017 году рост превысил 0,5 трлн руб.

Всего в 2017 году стоимость контрактов, заключенных по результатам электронных аукционов, составила 3 764 540,7 млн руб. Таким образом, 44,54% от всех проведенных электронных аукционов признаны несостоявшимися (в 2016 году этот показатель составлял 37,11%, в 2015 году – 34,61%).

Рисунок 13.

Несостоявшиеся процедуры закупки, млн руб.

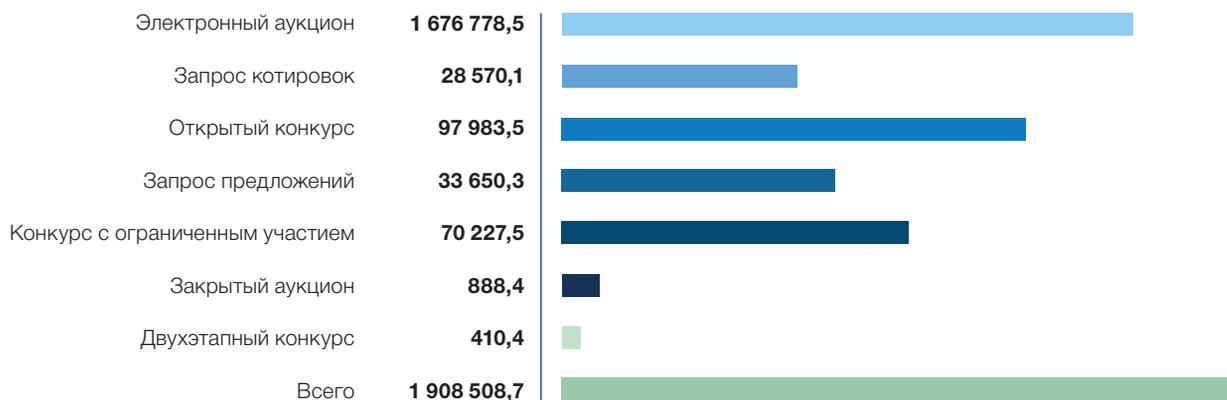
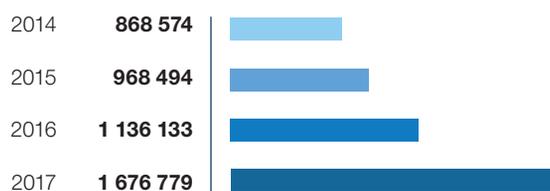


Рисунок 14.

Несостоявшиеся электронные аукционы, млн руб.



Причины признания несостоявшимися электронных аукционов⁴

Самой «проблемной зоной» несостоявшихся электронных аукционов является этап подачи заявок. В 2017 году в 70,2% случаев в электронных аукционах участвовал лишь один участник или никто не участвовал (5,5%). При этом доля таких аукционов в сравнении с 2016 годом существенно выросла. Высока доля (8,6%) участия в торгах всего одного из нескольких допущенных участников.

Другой частой причиной признания несостоявшимся электронного аукциона является соответствие всего одной второй части заявки по результатам рассмотрения вторых частей заявок.

Сложности на этапе рассмотрения первых частей заявок у участников возникают всего в 4,8% случаев, при этом в 2017 году этот показатель меньше, чем в 2016 году (12,3%).

Рисунок 15.

Причины признания несостоявшимися электронных аукционов в 2016-2017 гг.



⁴ Причины анализировались по выборке закупок (1000 электронных аукционов), собранной на основе разработанной методики, учитывающей стоимость закупок и их уровень (федеральный, региональный, муниципальный).

Процедурный контроль

При осуществлении контроля в сфере закупок в 2017 году ФАС России была проведена 7871 проверка, из них 253 плановые проверки и 7618 внеплановых проверок.

Анализ данных в динамике за 2015-2017 годы показывает, что количество плановых и внеплановых проверок ежегодно

снижается. При этом если количество плановых проверок снижается плавно – на 5-7% ежегодно, то количество внеплановых проверок сокращается существенно: в 2017 году по сравнению с 2015 годом общее количество внеплановых проверок сократилось на 30%, с 10 920 до 7618 проверок.

Рисунок 16.

Динамика плановых и внеплановых проверок ФАС России за 2015-2017 гг.

	2015	2016	2017
Плановые проверки	286	273	253
Внеплановые проверки	10 920	9779	7618

Снижение количества внеплановых проверок происходит в отношении закупок для всех уровней публичной власти, но наиболее заметно снижение в отношении закупок для обеспечения нужд субъектов РФ

и федеральных нужд: количество внеплановых проверок в 2017 году по сравнению с 2015 годом снизилось на 37% и 30% соответственно.

В 2017 году в ФАС России поступило 89 333 жалобы на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при осуществлении закупок в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ.

Из всех поступивших в 2017 году жалоб 67 385 жалоб (75%) были рассмотрены по существу, 14 854 жалобы (17%) возвращены заявителям без рассмотрения, 7094 жалобы (8%) отозваны заявителями. При этом из 67 385 жалоб, рассмотренных по существу, около половины жалоб (47%) были признаны обоснованными или частично обоснованными.

Основными видами нарушений, выявленных по результатам рассмотрения жалоб и проведения внеплановых проверок при рассмотрении жалоб, являются: установление в документации о закупке требований, ограничивающих количество участников закупки (26%); нарушение порядка отбора участников закупки (18%); нарушение порядка размещения информации в ЕИС (8%).

По результатам рассмотрения жалоб и проведения плановых и внеплановых проверок в 2017 году ФАС России было возбуждено 23 830 дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства РФ о контрактной системе, по итогам их рассмотрения было выдано 20 125 постановлений о наложении административных наказаний, что составляет 84% от возбужденных дел. При этом 3187 постановлений о наложении административных наказаний (16% от всех выданных постановлений) были обжалованы в судебном порядке, из них в отношении 1903 постановлений (60% от всех обжалованных в судебном порядке постановлений или 9,5% от всех выданных постановлений) требования заявителей были удовлетворены.

В 2017 году резко выросла доля отмененных судом постановлений о наложении административных наказаний: если в 2016 году доля отмененных судом постановлений составляла 2,1% от всех выданных постановлений или 15% от всех обжалованных в судебном порядке постановлений, то в 2017 году доля отмененных судом постановлений выросла сразу в 4 раза и составила уже 9,5% или 60% соответственно.

Рисунок 17.

Доля отмененных судом постановлений и обжалованных постановлений о наложении административных наказаний

	2015	2016	2017
Доля отмененных судом постановлений (от всех выданных постановлений)	3,0	2,1	9,5
Доля отмененных судом постановлений (от всех обжалованных)	20	15	60
Доля обжалованных постановлений (от всех выданных постановлений)	15	14	16

Приведенные результаты осуществления процедурного контроля ФАС России свидетельствуют о следующих ключевых проблемах:

- некачественная подготовка жалоб, что в условиях беспрецедентного масштаба административного механизма рассмотрения жалоб ФАС России приводит к значительной растрате ресурсов ФАС России на их рассмотрение (по экспертной оценке, расходы бюджета на рассмотрение «некачественных» жалоб (необоснованных жалоб, жалоб, возвращенных без рассмотрения, жалоб, отозванных заявителями) составили в 2017 году примерно 225 млн руб.,
- или 11,5% общего ФОТ ФАС России, а расходы бюджета на рассмотрение жалоб, признанных обоснованными (частично обоснованными), – 241 млн руб., или 12,2% общего ФОТ ФАС России, т.е. практически поровну);
- снижение качества юридического сопровождения контрольной деятельности, в т.ч. на стадии судебных разбирательств;
- сохранение проблемы заточки критериев оценки заявок под «своего» поставщика;
- разбалансированность правил одностороннего расторжения контрактов, которые в большей степени защищают интересы заказчика.

Рисунок 18.

Динамика рассмотрения ФАС России дел об административных правонарушениях и обжалования в судебном порядке постановлений о наложении административных наказаний

	2015	2016	2017
Возбуждено дел об административных правонарушениях	22 061	22 788	23 830
Выдано постановлений о наложении административных наказаний	18 966	18 508	20 125
Обжаловано в суде постановлений о наложении административных наказаний	2874	2547	3187
Требований заявителей удовлетворены	564	390	1903

Казначейский контроль

Предварительный (блокирующий) казначейский контроль, предполагающий контроль за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок в различных документах на протяжении всего жизненного цикла закупки (в планах закупок, планах-графиках закупок, извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, протоколах определения поставщиков, условиях проектов контрактов, реестре контрактов), не осуществлялся в 2017 году из-за технической неготовности ЕИС к его осуществлению в автоматизированном режиме.

Осуществление предварительного (блокирующего) казначейского контроля было приостановлено:

до 01.01.2018 – в отношении заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения федеральных нужд;

до 01.01.2019 – в отношении заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения государственных нужд субъектов Российской Федерации (муниципальных нужд).

Финансовый контроль

В 2017 году Федеральным казначейством при осуществлении финансового контроля в отношении федеральных заказчиков (главных распорядителей бюджетных средств) было выявлено 1156 нарушений

законодательства РФ о контрактной системе по результатам плановых проверок и 1363 нарушения по результатам внеплановых проверок.

Рисунок 19.

Результаты плановых проверок Федерального казначейства за 2017 г. в разрезе основных групп нарушений



Рисунок 20.

Результаты внеплановых проверок Федерального казначейства за 2017 г. в разрезе основных групп нарушений



При этом по результатам проведения Федеральным казначейством плановых контрольных мероприятий в 2017 году предписания об устранении нарушений законодательства о контрактной системе были выданы только 34 из 84 проверенных заказчиков, у 8 заказчиков не было выявлено нарушений, а у остальных 42 заказчиков нарушения были выявлены, однако предписания им не были выданы.

Содержательный анализ результатов контрольных мероприятий Федерального казначейства выявил ряд проблем при осуществлении финансового контроля.

Во-первых, этот контроль во многом носил формальный, «поверхностный» характер.

Так, например, в части соблюдения заказчиками правил нормирования контроль сводился к проверке наличия необходимых нормативных актов по нормированию, соблюдения процедуры их принятия (проведение общественного обсуждения, размещение в ЕИС).

Содержательно установленные заказчиками нормативы не проверялись в большинстве случаев.

Кроме того, в настоящее время отсутствует стандартизированная программа проведения контрольного мероприятия, определяющая единый детализированный перечень вопросов, подлежащих проверке.

Анализ показал, что перечень и глубина таких вопросов в каждом конкретном случае определяется экспертным методом. Есть риск, что в одном случае проверяющий может проверить обоснование НМЦК (правильность ее расчета), а в другом случае ограничиться только проверкой ее формального наличия.

Также сейчас отсутствуют нормативно определенные критерии включения субъектов контроля в план контрольных мероприятий (элементы риск-ориентированного подхода). Контроль осуществляется «сплошным» методом в отношении всех субъектов контроля, что в условиях ограниченных трудовых ресурсов органа контроля неизбежно сказывается на качестве контрольных мероприятий.

При этом не за все нарушения требований Закона о контрактной системе, проверка соблюдения которых относится к предмету контроля Федерального казначейства, предусмотрены меры ответственности в КоАП РФ. Например, утверждение федеральным органом исполнительной власти предельных цен товаров,купаемых для нужд заказчиков, превышающих предельные цены, установленные Правительством РФ; неприменение заказчиком мер ответственности по контракту к поставщику (подрядчику, исполнителю) и др.

Мониторинг единой информационной системы

Результаты опроса представителей поставщиков и заказчиков в части функционирования ЕИС, проведенного Высшей школой экономики в 2017 году, показали, что сроки обслуживания системы продолжают оставаться проблемой, существенно осложняя процесс осуществления поиска закупок для пользователей и выполнения обязанностей по размещению заказа для представителей заказчика.

Только 6,8% респондентов заметили в этом вопросе сдвиг в лучшую сторону, 8,7% респондентов регламентные работы на ЕИС мешают всегда. Остальных респондентов регламентные работы «напрягают» – либо часто (33% опрошенных), либо иногда (51,5% опрошенных).

При этом, по сравнению с результатами опроса 2016 года, в 2018 году заметно выросло количество респондентов, недовольных сбоями в работе, вызванными регламентными работами на ЕИС.

Более 55,3% респондентов приходилось хоть иногда отказываться от закупочных процедур, вносить в них изменения, нарушать сроки закупочных процедур в связи с неработоспособностью ЕИС, а 14,6% респондентов приходилось это делать часто. Результаты исследования показывают, что работа ЕИС не оказывала негативного влияния на деятельность только 30% респондентов.

Отдельный блок вопросов был посвящен работе горячей линии ЕИС, поскольку она является инфраструктурным элементом поддержки деятельности заказчиков.

Только 28% респондентов удается дозвониться в первые 15 минут. Все остальные тратят на каждый звонок гораздо больше времени. 36,9% респондентов в среднем ожидают ответа оператора 15-30 минут. Более 1 часа ожидали ответа оператора 9,7% респондентов. Данные значения находятся на уровне результатов опроса 2016 года. Результаты опроса 2017 года были более негативными и показывали очевидную перегруженность горячей линии ЕИС: в среднем не более получаса ожидали ответа оператора только треть респондентов (14,3% респондентов – не более 15 минут, 18,8% респондентов – 15-30 минут), более 1 часа ожидали ответа оператора 38,3% респондентов.

При этом с первого раза дозванивались на горячую линию ЕИС 23,3% респондентов, со второго раза – 30,1% респондентов, с третьего и более раз – практически половина респондентов (46,6%).

Большинство респондентов (52,4%) указали на дефицит аналитических способностей единой информационной системы. Только 35% считают, что аналитического функционала достаточно. В то же время лишь 20% респондентов указали на то, что им и не требуется для работы аналитика по закупкам. Таким образом, текущий недостаток в аналитической информации закрывается на основе приобретения за бюджетные средства аналитических данных у коммерческих поставщиков (рынок за 2015 год, по экспертным оценкам, превышает 250 млн руб.).

Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Постановление № 145 определяет каталог как систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе ОКПД 2 и включающий в себя коды каталога, соответствующие указанным кодам товара, работы, услуги, являющихся объектами закупки, единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги и иную информацию.

Каталог ведется в электронном виде и доступен всем без ограничений на главной странице официального сайта ЕИС zakupki.gov.ru. Позиции каталога формируются на основе справочника характеристик, что обеспечивает возможность нормирования цен, возможность ценового мониторинга и применения референтных цен по широкому кругу номенклатуры.

Область применения каталога до сих пор ограничена. Всего в каталог на 20.08.2018 включено 23 000 позиций, из них 6000 – лекарственные препараты, включенные в Единый справочник – каталог лекарственных препаратов (ЕСКЛП).

Кажущееся на первый взгляд большим количество позиций, включенных в каталог, на деле оказывается незначительным, так как для идентичных товаров (работ, услуг) с различными характеристиками формируется отдельная позиция каталога (например, один и тот же лекарственный препарат, имеющий различные дозировки или формы выпуска).

Всего, за исключением позиций, включенных в ЕСКЛП, в каталоге имеется 168 так называемых укрупненных позиций, каждая из которых содержит несколько позиций каталога, отличающихся между собой только характеристиками. Следовательно, каталог в текущем состоянии не имеет четкой структуры и «засорен» позициями с одинаковыми названиями.

В текущем виде каталогу так и не удалось уйти от дублирования ОКПД 2: первые цифры каждой позиции являются кодом данного товара (работы, услуги) по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008).

При этом практика использования каталога объектов закупки, структурированного по категориям товаров (работ, услуг), а не по кодам ОКПД 2, уже несколько лет осуществляется в ряде регионов Российской Федерации. Одним из наиболее показательных примеров каталога такого типа является Классификатор объектов закупки, который используется в Московской области.

Преимущество данной модели состоит в обеспечении единообразного подхода к указанию номенклатур по всему каталогу. В то же время реализация данной модели обеспечивает нормирование и ценовой мониторинг только по узкому кругу номенклатур (например, лекарственные средства), где уже созданы реестры номенклатур.

Обеспечение исполнения контракта

Анализ правоприменительной практики позволил выявить ряд проблемных аспектов в правовом регулировании в механизме обеспечения исполнения контракта в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ. Закон предусматривает возможность предоставления обеспечения исполнения контракта, уменьшенного на размер выполненных обязательств, предусмотренных контрактом, взамен ранее предоставленного обеспечения исполнения контракта (часть 7 статьи 96 44-ФЗ).

Однако в настоящее время законодательством не установлена процедура подобного уменьшения.

Правоприменительная практика внесла определенную ясность в данный вопрос: Верховный Суд РФ указал, что уменьшение исполнителем обеспечения на размер выполненных обязательств взамен первоначального допускается в случае, когда государственный (муниципальный) заказчик принял исполнение обязательства в соответствующей части. То есть исполнитель вправе уменьшить сумму обеспечения пропорционально объему выполненных обязательств в случае, если по условиям государственного контракта работы выполнялись поэтапно, по окончании каждого этапа работ сторонами подписывались акты приема-передачи выполненных работ, производилась оплата работ по каждому из этапов. Данный вопрос целесообразно дополнительно урегулировать на законодательном уровне.

В настоящее время статья 96 44-ФЗ не предусматривает деления обязательств по контракту на основные и гарантийные. В случае непредоставления обеспечения исполнения контракта участник закупки считается уклонившимся от заключения контракта. В связи с этим, если требование обеспечить исполнение гарантийных обязательств установлено в документации о закупке, непредоставление такого обеспечения может являться основанием для того, чтобы признать участника закупки уклонившимся от заключения контракта.

Минфин России придерживается иной позиции. В письме от 02.07.2014 № 02-02-07/32132 сообщается, что Федеральный закон № 44-ФЗ не регламентирует правоотношения по обеспечению гарантийных обязательств, возникших после исполнения основного обязательства по контракту. В этой связи заказчик, установивший требование обеспечить гарантийные обязательства, не вправе отказать в заключении контракта при отсутствии обеспечения гарантийного обязательства.

В этой связи необходимо конкретизировать положения Федерального закона № 44-ФЗ в этой части и закрепить право заказчика отказать от заключения контракта при отсутствии обеспечения гарантийного обязательства при условии, что оно было предусмотрено проектом контракта.

На данный момент существует противоречивое понимание того, в каких случаях заказчик может удерживать предоставленное исполнителем (подрядчиком, поставщиком) обеспечение исполнения контракта.

Так, подход Минэкономразвития России заключается в следующем: в случае ненадлежащего исполнения обязательств по контракту денежные средства, депонированные на указанном заказчиком счете в качестве обеспечения исполнения контракта, поставщику (подрядчику, исполнителю) не возвращаются.

В свою очередь, суды придерживаются иной позиции: вопрос об основаниях удержания предоставленного контрагентом обеспечения должен разрешаться заказчиком на стадии формирования извещения о закупке и подготовке проекта контракта с включением в него соответствующих условий. Поэтому, если в контракте нет таких условий, заказчик не имеет права удерживать в полном объеме обеспечение исполнения контракта.

Одним из возможных решений данной проблемы может стать внесение соответствующих изменений в типовые контракты, типовые условия контрактов: закрепить в них условие о возможности удерживать средства, внесенные в качестве

обеспечения исполнения контракта в виде денежных средств, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения контрагентом обязательств по контракту.

Необходимо внедрить ряд мер по совершенствованию механизма обеспечения исполнения контракта:

- внедрить в правовое регулирование «антикризисные меры» 2015-2016 годов на постоянной основе;
- внести изменения в законодательство в части обеспечения исполнения контракта СМП и СОНКО;
- закрепить механизм уменьшения размера обеспечения контракта по мере его исполнения;
- конкретизировать положения Федерального закона № 44-ФЗ в части обеспечения гарантийных обязательств по контракту;
- ввести изменения в типовые контракты, типовые условия контрактов в части возможности удержания заказчиком обеспечения исполнения контракта в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения контрагентом обязательств по контракту.

Обязательное общественное обсуждение закупок

Всего в 2017 году в соответствии с данными, представленными в разделе «Общественное обсуждение закупок» в единой информационной системе, было завершено 226 общественных обсуждений закупок, что на 3,5% меньше, чем в 2016 году.

Среднее количество завершенных процедур обязательного общественного обсуждения закупок с начала действия контрактной системы изменялось незначительно. При этом количество процедур общественного обсуждения, по результатам которых были внесены изменения в план закупки (план-график закупки) или в документацию о закупке, с каждым годом сокращается и в 2017 году составило всего 3,5%.

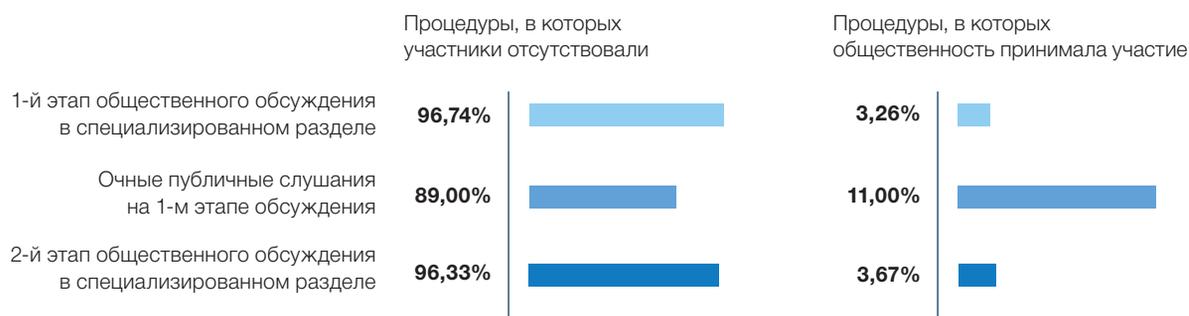
В 96,5% случаев заказчики принимали решение о продолжении проведения закупки без учета результатов обязательного общественного обсуждения⁵ (в 2016 году – 90,6%). Основной причиной принятия заказчиком такого решения являлась низкая активность участников общественного обсуждения.

В специализированном разделе участники общественного обсуждения приняли участие в 3,26% обсуждений на 1-м этапе и в 3,67% обсуждений на 2-м этапе. На публичных слушаниях общественность проявляла большую активность и приняла участие в 11% очных обсуждений закупок. При этом содержательное и полное обсуждение в форме очных публичных слушаний, которые вызывают наибольший интерес со стороны общественности, возможно только на этапе планирования закупки.

В связи с низкой активностью участников общественного обсуждения необходимо поднять вопрос о популяризации института общественного обсуждения закупок и изменении концепции и формы общественного обсуждения (в виде очных публичных слушаний) с упором на закупки, непосредственно связанные с жизнеобеспечением местных сообществ (благоустройство, дороги, детские площадки, спортивные сооружения, детские сады и школы).

Рисунок 21.

Участие общественности в процедурах общественного обсуждения закупок на первом и втором этапах обсуждения в 2017 г.



⁵ По результатам анализа протоколов процедур обязательного общественного обсуждения закупок.

Рекомендации по совершенствованию системы государственных закупок в Российской Федерации

1

Упрощение правил планирования закупок: утверждение одного планового документа в сфере закупок – плана закупок, содержащего директивную информацию в отношении первого года планирования и индикативную – в отношении второго и третьего годов планирования.

2

Упрощение порядка ведения плана закупок, сокращение параметров закупки, подлежащих отражению в документах планирования и обоснованию.

3

Перенос обоснования начальной (максимальной) цены контракта с этапа планирования на этап формирования документации о закупке.

4

Конкретизация требований к характеристикам товаров, работ, услуг, устанавливаемым в актах нормирования, обеспечение ограничивающего характера таких требований.

5

Расширение перечня нормируемых групп продукции, в отношении которых Правительством РФ устанавливаются ограничения по стоимости (в т.ч. ноутбуки, планшетные компьютеры, компьютеры персональные, рабочие станции вывода).

6

Расширение перечня нормируемых групп продукции, в отношении которых заказчики определяют предельные цены (в т.ч. ноутбуки, планшетные компьютеры, компьютеры персональные, рабочие станции вывода, принтеры, сканеры, многофункциональные устройства).

7

Установление запрета на закупку продукции, подлежащей обязательному нормированию, в случае если такая продукция отсутствует в ведомственном акте нормирования или в отношении такой продукции актом нормирования определено, что «закупка не предусмотрена».

8

Формирование нормативов, устанавливаемых заказчиками в отношении продукции из «обязательного перечня», в структурированной форме.

9

Реинжиниринг контроля в сфере закупок на основе внедрения риск-ориентированного подхода и формирования единого профиля риска заказчика.

10

Разработка стандартизированной программы проведения контрольного мероприятия при осуществлении финансового контроля, а также методических рекомендаций по оформлению его результатов.

11

Дополнение КоАП РФ мерами ответственности заказчиков за нарушения требований Федерального закона № 44-ФЗ, проверка соблюдения которых относится к предмету контроля Федерального казначейства (например, за неприменение заказчиком мер ответственности по контракту к поставщику).

12

Расширение предмета финансового контроля, осуществляемого Федеральным казначейством.

13

Борьба с ростом несостоявшихся конкурентных процедур.

14

Запрет проводить электронный аукцион при закупке товаров, работ, услуг, не включенных в аукционный перечень.

15

Исключение из аукционного перечня работ и услуг, выполнение (оказание) которых требует необходимого уровня квалификации поставщика.

16

Унификация формы протоколов рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе и подведения итогов электронного аукциона.

17

Расширение практики применения «гибких контрактов» при осуществлении закупок у естественных монополий (возможность изменения по соглашению сторон таких существенных условий контракта, как количество поставляемого товара, объем выполняемых работ, оказываемых услуг (более чем на 10%); цена контракта (более чем на 10%); цена единицы товара, работы, услуги; срок исполнения контракта).

18

Внедрение в правовое регулирование на постоянной основе «антикризисных мер» 2015-2016 годов в части правил обеспечения исполнения контракта.

19

Снятие барьеров для СМП и СОНКО при обеспечении исполнения контракта: установление размера обеспечения исполнения контракта от итоговой цены заключаемого контракта; освобождение СМП и СОНКО от предоставления обеспечения исполнения контракта при положительном опыте исполнения контрактов.

20

Нормативное закрепление механизма уменьшения размера обеспечения контракта по мере его исполнения.

21

Внесение изменений в типовые контракты, типовые условия контрактов в части возможности удержания заказчиком обеспечения исполнения контракта в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения контрагентом обязательств по контракту.

22

Изменение концепции общественных обсуждений закупок с упором на закупки, непосредственно связанные с жизнеобеспечением местных сообществ.

23

Автоматизация формирования отчетов заказчика.

24

Введение госпошлины за подачу жалобы в ФАС России.

25

Детализация оснований (критериев) принятия заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта.

26

Разработка порядка применения заказчиками «субъективных» (нестоимостных) критериев оценки заявок.

Авторский коллектив:

Шамрин А.Т.
(руководитель)

Головщинский К.И.

Маслова Н.С.

Белогурова Е.Б.

Турчан М.С.

Ведерин И.В.

Гладышев П.С.

Для заметок



