



ЭКСПЕРТНЫЙ ДОКЛАД

СИСТЕМА ЗАКУПОК
В РОССИИ

2018



Введение



Александр Тихонович Шамрин,
первый проректор Высшей школы экономики



С 1 июля 2018 года в полном объеме заработали федеральные законы № 504-ФЗ и № 505-ФЗ от 31.12.2017, внесшие существенные коррективы в работу институтов контрактной системы и системы закупок по Закону № 223-ФЗ: изменение порядка доступа участников закупок к участию в закупках в электронной форме, взаимодействий оператора электронной площадки, участника закупки и заказчика, возможностей по унификации форм документов, сопровождающих закупку.

Также из Закона № 44-ФЗ было исключено положение, закреплявшее статус открытого конкурса в качестве основного способа определения поставщика, а аукциона – как одного из исключений из данного правила. И, при сохранении лимитов на годовой объем закупок по ряду процедур, 2018 год показал дальнейший рост доли аукционов в общем количестве извещений.

Резкий рост количества аукционов продемонстрировал также сектор закрытых закупок, чему способствовало распространение правил Закона № 44-ФЗ на закупки оборонных министерств и подведомственных им предприятий, установление требования осуществлять закупки преимущественно в форме закрытого аукциона и регламентация порядка проведения закрытых процедур в электронной форме. Объем рынка госзаказа в 2018 году возрос не в последнюю очередь и вследствие роста закупок госкомпаний и госкорпораций за счет субсидий и средств бюджетных инвестиций на осуществление капитальных вложений в объекты капстроительства, попадающих под регулирование Законом № 44-ФЗ.

Рынок закупок по Закону № 223-ФЗ, напротив, сжался ввиду выведения из сферы регулирования Закона закупок заказчиками у дочерних (взаимозависимых) компаний. Не последнюю роль в снижении прозрачности рынка закупок сыграло и установление Законом № 505-ФЗ права заказчика не размещать в ЕИС информацию о любых закупках у единственного поставщика.

В части планирования закупок 2018 год продемонстрировал положительную динамику – среднее количество версий планов-графиков снизилось до 13,5. На практике выросло качество подготовки документов планирования заказчиками, но доля закупок, имеющих расхождение с данными планов-графиков всё еще остается высокой. Планирование закупок становится институтом, информирующим потенциальных участников закупок о существующих потребностях заказчика, и в перспективе повышающим качество закупочной деятельности.

Еще одной важной тенденцией стало сокращение доли расторгнутых по Закону № 44-ФЗ контрактов. Не в последнюю очередь это связано с внесением изменений в правила определения цены контракта: возможность указания формулы цены и максимального значения цены контракта была распространена на случаи поставки моторного топлива и бензина, а также одновременного выполнения работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства. Так как на практике нередки случаи «технического» расторжения контракта по соглашению сторон в целях проведения взаиморасчетов, то расширение возможности уже в ходе исполнения контракта точнее определиться с необходимым объемом закупок позволило заказчикам избежать проведения лишних процедур.

Основные показатели работы контрактной системы и системы закупок отдельными видами юридических лиц в 2018 году фокусируют внимание на ключевой проблеме – снижении уровня конкуренции. Отмеченные авторами докладов «О системе закупок в Российской Федерации» за прошлые годы проблемы, удерживающие конкуренцию на невысоком уровне, сохранились: низкий уровень доверия к рынку госзаказа, ожидания низкого качества рынка и бесперспективности участия в торгах, усовершенствование различных схем «выдавливания» добросовестных участников закупок с рынка госзаказа сдерживают эффективность работы контрактной системы.

Свою лепту внес и переход к электронным процедурам. Необходимость «профессионализироваться» (аккредитоваться на электронной площадке, получать усиленную электронную подпись, обучаться работе в новой, электронной, среде) вынудила часть участников закупок повременить с выходом на рынок электронного госзаказа.

Уровень конкуренции напрямую влияет и на уровень экономии бюджетных средств в закупках, снизившийся с 7% в 2017 году до 5%, и на рост сектора несостоявшихся закупок.

Отсутствие серьезных конкурентов, а нередко и конкурентов вообще, не стимулирует заказчиков добиваться снижения цены и улучшения качества закупок.

Экономия сократилась, в первую очередь, по закупкам, проводившимся ранее в «бумажной» форме.

В связи с переходом на электронные способы определения поставщиков участники закупок стали рассматривать введенную плату за участие в электронных процедурах и иные организационные расходы как издержки, компенсируемые за счет увеличения ценовых предложений.

2018 год показал и рост доли несостоявшихся закупок в общем объеме всех размещенных в соответствии с Законом № 44-ФЗ извещений. При этом в подавляющем большинстве случаев по итогам несостоявшейся закупки был заключен контракт с единственным участником закупки, признанным соответствующим требованиям Закона № 44-ФЗ и документации о закупке, то есть количества участников проводимых закупок и качество их подготовки оказались недостаточными для заключения контракта по результатам конкурентной борьбы.

В целом, основные новации 2018 года только в 2019 году позволят в полной мере оценить влияние перехода на преимущественно электронный способ взаимодействия всех основных участников рынка.

Итоги анализа ключевых показателей контрактной системы представлены в докладе «Система закупок в Российской Федерации» – 2018. 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.

Значительную поддержку в подготовке данных для анализа закупочной деятельности в рамках доклада оказали сотрудники департамента аналитики компании Seldon и директор по аналитике компании К.А. Сидоров.

Контрактная система (Закон № 44-ФЗ) в трех цифрах

8,6 трлн руб.

общая сумма начальных
(максимальных) цен
размещенных извещений

2,3 заявки

в среднем на 1 лот

4,8%

среднее значение
достигнутой
экономии
бюджетных средств

Закупки отдельных видов юридических лиц (Закон № 223-ФЗ) в трех цифрах

16,9 трлн руб.

общая сумма начальных
(максимальных) цен
размещенных извещений

1,2 заявки

в среднем на 1 лот

11,5%

среднее значение
достигнутой экономии

Общие выводы

1

Экономия бюджетных средств падает

Экономия бюджетных средств в закупках, размещенных в соответствии с Законом № 44-ФЗ, за год упала на 37%

2

Объем госзакупок вырос

Сумма НМЦК всех извещений, размещенных в соответствии с Законом № 44-ФЗ, выросла за год на 21,1%

3

Объем закупок для нужд отдельных видов юридических лиц сократился

Сумма НМЦД извещений, размещенных в соответствии с Законом № 223-ФЗ, сократилась в сравнении с 2017 г. на 29,6%

4

Уровень конкуренции в госзакупках снизился

Среднее количество заявок на лот, поданных в соответствии с Законом № 44-ФЗ, за год снизилось с 2,7 до 2,3 заявок

5

Уровень конкуренции в закупках для нужд отдельных видов юридических лиц снизился

Среднее количество заявок на лот, поданных в соответствии с Законом № 223-ФЗ, сократилось с 1,7 до 1,2 заявок

6

Среднее количество версий планов-графиков снизилось

Среднее количество версий планов-графиков, размещенных в соответствии с Законом № 44-ФЗ, снизилось на 62,5%

7

Доля расторгнутых контрактов снизилась в 2 раза

Доля расторгнутых по Закону № 44-ФЗ контрактов в разрезе стоимости контрактов снизилась на 48%

8

Сектор несостоявшихся закупок вырос

Сумма НМЦК процедур, проведенных в соответствии с Законом № 44-ФЗ, признанных несостоявшимися, увеличилась на 47,7%

9

Показатели общественного обсуждения закупок продолжают падать

Результаты обязательного общественного обсуждения крупных закупок учитывались лишь в 0,5% случаев

Объем закупок для государственных и муниципальных нужд растет быстрее расходов бюджета¹

Объем закупок для государственных и муниципальных нужд, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, в 2018 вырос на 21% (1,5 трлн руб.) и достиг 8,6 трлн руб. (в разрезе суммы НМЦК размещенных извещений).

Рост объема закупок, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, наблюдается второй год подряд: в прошлом году общая сумма НМЦК размещенных извещений выросла на 11% в сравнении с 2016 годом и составила 7,1 трлн руб.

Объем закупок, осуществляемых в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ, наоборот, сократился за 2018 год на 29% и составил 16,9 трлн руб. против 24 трлн в 2017 году.

В предыдущие годы объем закупок для нужд отдельных видов юридических лиц рос с темпами: 7% в 2017 г., 14% в 2016 г., 25% в 2015 г.

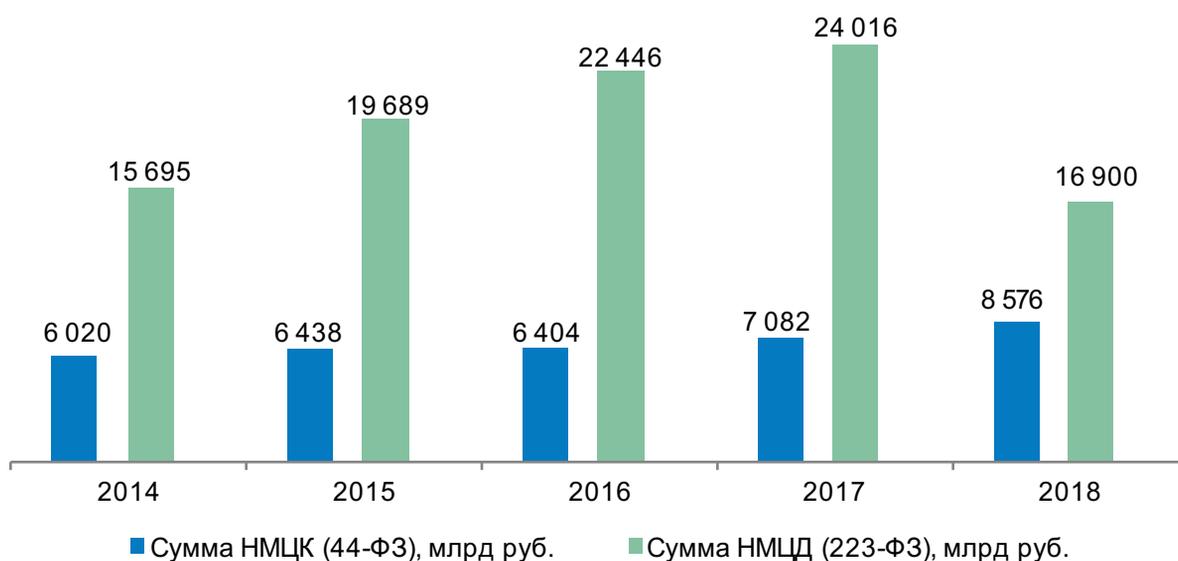


Рисунок 1.

Сумма НМЦК и НМЦД размещенных извещений, 2014-2018 гг.

¹ Расходы консолидированного бюджета на 2018 год запланированы в сумме 33 880,7 млрд. рублей - выше, чем в 2017 году, на 4,58% (<https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud>)

Институт планирования показывает признаки оживления

В 2018 году институт планирования закупок, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, характеризуется положительными показателями, указывающими на повышение качества подготовки планов-графиков.

Среднее количество изменений в планах-графиках закупок сократилось до 13,5 версий в год, что свидетельствует о том, что институт планирования начинает выполнять задачу информирования потенциальных поставщиков о потребностях государственных и муниципальных заказчиков.

Слишком частая корректировка планов-графиков, которая наблюдалась в предыдущие годы (в 2017 году среднее количество версий планов-графиков составляло 36 версий, в 2016 году – 44 версии) скорее не информировала, а дезинформировала потенциальных поставщиков.

Всего заказчиками было размещено 162 тыс. планов-графиков, из них 45% заказчиками Центрального и Приволжского федеральных округов.

Общее количество позиций в планах-графиках составило 4,5 млн. позиций, что в среднем составило 27,5 позиций на один план-график.

79,9% позиций в планах-графиках, размещенных заказчиками в 2018 году, имеют связь с лотами закупок.

При этом из них в 13,7% позиций обнаружено расхождение данных:

- по способу определения поставщика (0,1%);
- по дате проведения закупки (9,6%);
- по размеру НМЦК (4 %).



Рисунок 2.

Количество позиций планов-графиков и расхождения в планах-графиках

Усиливается аукционный крен, растет закрытость госзаказа

В 2018 году продолжился рост доли электронных аукционов, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, по сумме НМЦК извещений.

Доля электронных аукционов за год выросла с 65,8% до 69,6% (5,97 трлн руб.). За время действия контрактной системы доля электронных аукционов в общей сумме НМЦК всех извещений увеличилась на 15,1% (с 54,5% (или 3,5 трлн руб.) в 2014 году).

В 2018 году почти в 10 раз (с 25 млрд руб. до 227 млрд руб.) выросла сумма НМЦК по закрытым аукционам. Доля данного способа закупок в общей сумме НМЦК всех извещений составила 2,7%.

По сравнению с 2017 годом сумма НМЦК извещений в рамках закупок у единственного поставщика уменьшилась на 178 млрд. рублей, а их доля сократилась на 5,3%, упав с 18,8% в 2017 году до 13,5%.

Доля суммы НМЦК по открытым конкурсам в 2018 году снизилась на 0,2% и составила 7,2% (в абсолютном значении – 614 млрд руб.).

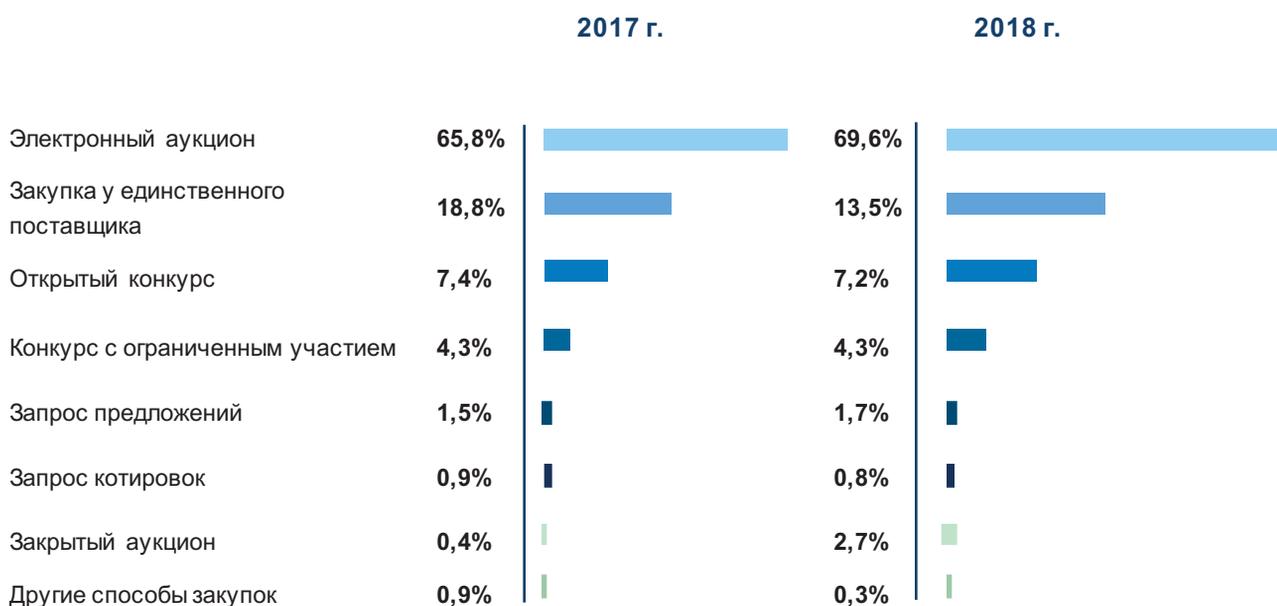


Рисунок 3.

Доля закупок по сумме НМЦК размещенных извещений, 2017-2018 гг.

Уровень конкуренции в закупках падает

Уровень конкуренции в закупках, осуществляемых для государственных, муниципальных нужд, в 2018 году приблизился к уровню 2014 года – 2,3 заявки на лот. Значение этого показателя ниже, чем в 2017 и 2016 годах (2,7 заявки на лот).

Самый высокий уровень конкуренции зафиксирован на торгах в рамках электронных аукционов, который, в свою очередь, также продемонстрировал отрицательный тренд, снизившись за год с 3,2 заявок на лот до 2,8 заявок на лот.

Самый низкий уровень конкуренции по конкурентным способам закупок зафиксирован в ходе запросов предложений (1,1 заявки на лот).

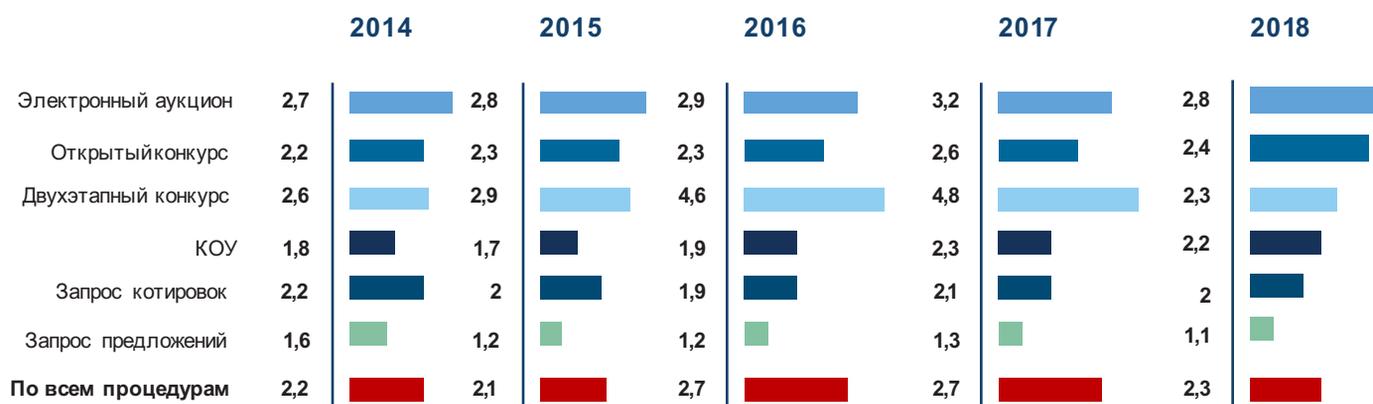


Рисунок 4.

Распределение среднего количества поданных заявок в расчете на лот, 2014-2018 гг.

² С учетом лотов, где подано 0 заявок; с учетом закупок у единственного поставщика.

Неконкурентный сектор закупок превысил 62%

По результатам 2018 года объем неконкурентного сектора закупок составил 5,3 трлн руб. Из них 4,2 трлн руб. приходилось на закупки по результатам несостоявшихся конкурентных процедур³ и 1,1 трлн руб. – на закупки, осуществленные в ходе неконкурентных способов определения поставщика (закупки у единственного поставщика)⁴.

Общая стоимость конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, увеличилась с 2,8 трлн руб. в 2017 году до 4,2 трлн руб. в 2018 году.

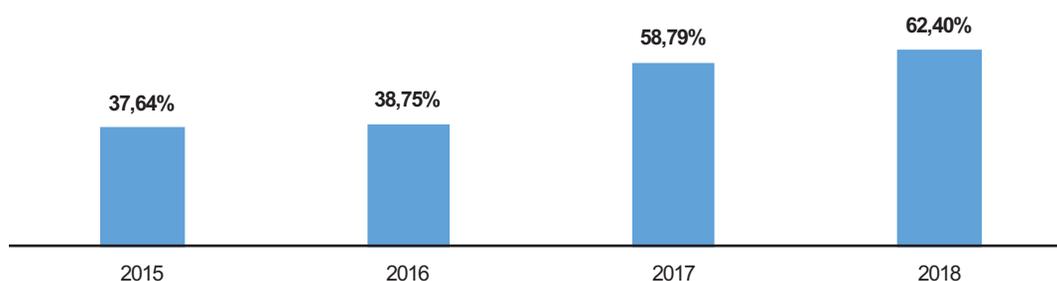


Рисунок 5.

Доля неконкурентного сектора закупок от суммы НМЦК всех извещений

Таблица 1.

Распределение закупок неконкурентного сектора в разрезе сумм НМЦК извещений, млн руб.

	2015	2016	2017	2018
Закупки у единственного поставщика	1 185 916	1 281 158	1 334 415	1 156 322,55
Несостоявшиеся конкурентные закупки	1 297 297	1 200 000	2 840 270,4	4 195 456,58
Неконкурентный сектор, итого	2 483 213	2 481 158	4 174 685,40	5 351 779,13

³ Общая сумма НМЦК несостоявшихся конкурентных процедур, млн. руб.

⁴ Сумма НМЦК размещённых извещений, млн. руб.

Объем несостоявшихся закупок превысил 4 трлн. руб.

В 2018 году 48,9% от суммарного объема всех размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ закупок признано несостоявшимися.

В 2017 году этот показатель составлял 40% от суммы НМЦК размещенных извещений.

Объем несостоявшихся электронных аукционов с каждым годом возрастает: в 2018 году несостоявшимися признаны электронные аукционы общей суммой НМЦК 3,66 трлн. руб.

Всего в 2018 году сумма НМЦК всех размещенных извещений по электронным аукционам составила 5,97 трлн. руб.

Таким образом, 61,29% от всех проведенных в 2018 году электронных аукционов признаны несостоявшимися. В 2017 году было признано несостоявшимися 44,54% стоимости контрактов всех электронных аукционов.

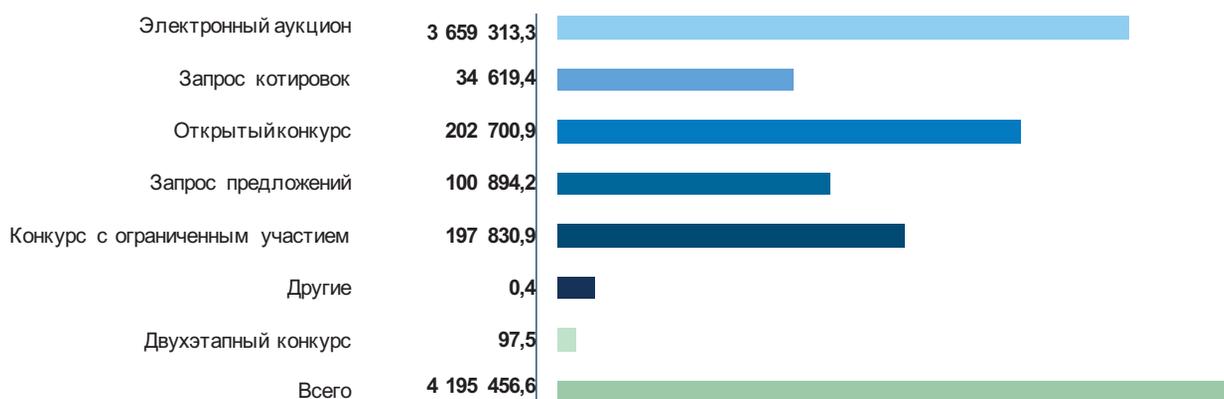


Рисунок 6.

Несостоявшиеся процедуры закупки, млн руб.

В 70,2% несостоявшихся электронных аукционов участвует лишь один поставщик

Самой «проблемной зоной» несостоявшихся электронных аукционов является этап подачи заявок. В 2017 году в 70,2% несостоявшихся электронных аукционов была подана одна заявка⁵ или не подано ни одной заявки (5,5%). При этом доля таких аукционов в сравнении с 2016 годом существенно выросла.

В 8,6% случаев электронный аукцион признавался несостоявшимся по причине 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%).

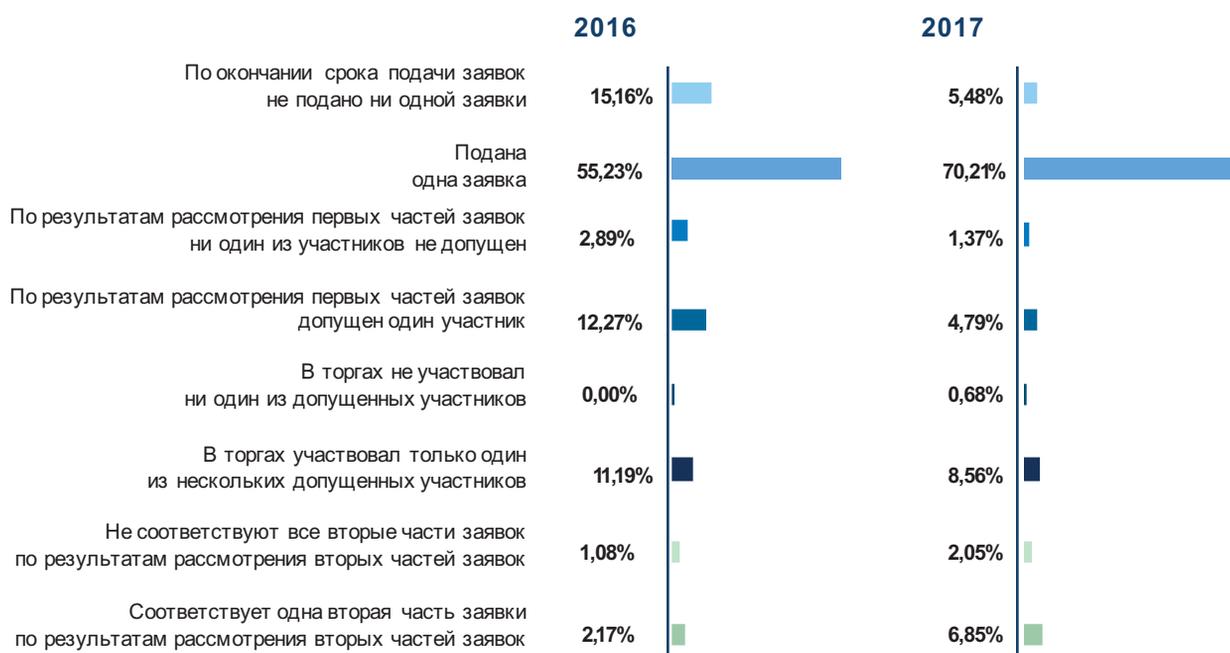


Рисунок 7.

Причины признания несостоявшимися электронных аукционов в 2016-2017 гг.

⁵ Причины анализировались по выборке закупок за 2016 и 2017 гг. (1000 электронных аукционов), собранной на основе разработанной методики, учитывающей стоимость закупок и их уровень (федеральный, региональный, муниципальный).

Аналогичное исследование за 2018 год проводится в настоящее время

Экономия в госзакупках падает, а в закупках госкомпаний – растет

Относительная экономия бюджетных средств по закупкам, размещенным в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, упала с 7,6% в 2017 году до 4,8% в 2018 году⁶.

Падение экономии в закупках для государственных и муниципальных нужд продолжается второй год подряд с 2016 года (10,3%).

В закупках, осуществляемых для нужд отдельных видов юридических лиц, экономия за год выросла с 10,4% до 11,5%⁷. Несмотря на низкую конкуренцию в закупках для нужд отдельных видов юридических лиц, поставщики охотнее снижают цену в борьбе за контракт.



Рисунок 8.

Экономия по результатам заключения контрактов и договоров, 2014-2018 гг.

⁶ Показатель относительной экономии указан в отношении суммы НМЦК лотов, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, равной 6,8 трлн. руб. (абсолютная экономия составила 0,32 трлн. руб.).

⁷ Показатель относительной экономии указан в отношении суммы НМЦД лотов, размещенных в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ, равной 11,8 трлн. руб. (абсолютная экономия составила 1,36 трлн. руб.).

Экономия в госзакупках падает по большинству способов закупок

В 2018 году наилучшие результаты по показателю относительной экономии бюджетных средств в закупках, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, зафиксированы у запросов котировок (экономия – 14%), закрытого конкурса (9,7%), закрытого конкурса с ограниченным участием (9,5) и открытого конкурса (7%).

Все способы закупок в соответствии с динамикой показателя экономии бюджетных средств можно разбить на две группы:

способы закупок, которым характерен рост экономии бюджетных средств; способы закупок, характеризующиеся снижающимися значениями относительной экономии.

К первой группе относятся конкурсы. Ко второй группе относятся закупки по результатам электронных аукционов.

Самый высокий показатель экономии третий год подряд показывает запрос котировок.



Рисунок 9.

Экономия бюджетных средств, 2018 гг.

Стоимость расторгнутых контрактов уменьшилась на 48%

В отчетном периоде 2018 года в рамках Закона № 44-ФЗ было расторгнуто 359 тыс. контрактов общей стоимостью 471,7 млрд руб., что составляет 9,9% от общего количества заключенных контрактов и 6,7% от общей стоимости заключенных контрактов. В сравнении с 2017 годом в 2018 году стоимость расторгнутых контрактов уменьшилась на 48%.

Такое снижение произошло за счет сокращения доли расторгнутых контрактов с единственным поставщиком, которая в 2018 году упала до 8,05% от стоимости всех заключенных контрактов (в 2017 году этот показатель составлял 18%).

Доля расторгнутых контрактов от стоимости заключенных контрактов в закупках у единственного поставщика традиционно является самой высокой среди всех способов закупок.

Расторгаются такие контракты, в основном, с естественными монополиями по соглашению сторон – в целях проведения взаиморасчетов по фактически поставленным товарам (свет, вода, коммунальные услуги и др.).

Другой причиной сокращения общей доли расторгнутых контрактов стало снижение в 2018 году с 15% до 7,08% доли расторжения контрактов по электронным аукционам. В несколько раз снизился процент расторгнутых контрактов и по результатам конкурсов с ограниченным участием, где в прошлые годы расторгалось 15% от стоимости всех контрактов, а в 2018 году – 4,18%.

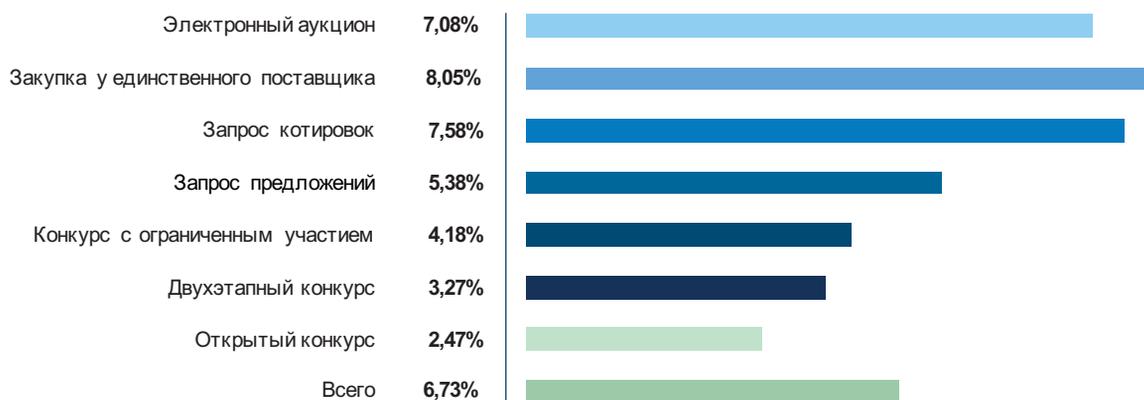


Рисунок 10.

Доля стоимости расторгнутых контрактов по отношению к стоимости заключенных контрактов, 2018 г.

В 93% случаев расторжение контрактов происходит по соглашению сторон

93,42% всех расторгнутых в рамках Закона № 44-ФЗ контрактов расторгались по соглашению сторон (в разрезе стоимости контрактов). По инициативе заказчика в 2018 году было расторгнуто 6,08% всех расторгнутых контрактов. 0,49% расторгнутых контрактов было расторгнуто по инициативе поставщика.

Наибольшая доля расторжения контрактов по инициативе заказчика наблюдалась в электронных аукционах, где заказчиком расторглось 8,05% от суммы всех расторгнутых контрактов⁷.



Рисунок 11.

Доля контрактов, расторгнутых по инициативе заказчика, от стоимости всех расторгнутых контрактов, 2018 г.

⁷ Из выборки исключен один случай расторжения крупного контракта, заключенного МВД России по результатам проведения открытого конкурса, с ценой контракта 13 746 789 323,77 руб., ввиду того, что стоимость одного расторгнутого контракта превышает стоимость всех остальных контрактов, расторгнутых по результатам проведения открытого конкурса в отчетном периоде.

Институт общественного обсуждения в текущем виде прекратил существование

В 2018 году результаты обязательного общественного обсуждения крупных закупок, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, учитывались лишь в 0,5% случаев. Всего за время действия института общественного обсуждения закупок этот показатель упал в 28 раз.

Из положительных изменений можно отметить сокращение процедур обязательного общественного обсуждения, проведенных с нарушениями, с 62,4% в 2016 году и 42,5% в 2017 году до 21,1% – в 2018 году.

Общее количество крупных закупок, процедуры обязательного общественного обсуждения по которым были завершены, за тот же период выросло на 64% и достигло 388 закупок.



Рисунок 12.

Доля процедур обязательного общественного обсуждения, результаты которых учитывались, 2014-2018 гг.

Более половины жалоб в ФАС признаются необоснованными

В 2018 году в ФАС России поступило 73 979 жалоб на действия (бездействие) 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 2018 году жалоб: 58 320 жалоб (78,8 %) были рассмотрены по существу, 7 017 жалоб (9,5%) возвращены заявителям без рассмотрения, 5 428 жалоб (7 %) отозваны заявителями.

При этом из 58 320 жалоб, рассмотренных по существу, больше половины жалоб (57%) были признаны необоснованными.

Доля жалоб, признанных обоснованными или частично обоснованными, сократилась с 47,2% в 2017 году до 43% в 2018 году.

В 2018 году в отношении 1,41% рассмотренных жалоб были выданы предписания.



Рисунок 13.
Количество рассмотренных жалоб за 2014-2018 годы

В последнем квартале размещается треть всех извещений

Согласно Стандарту внешнего государственного аудита в сфере закупок⁸ качество планирования закупок оценивается в том числе за счет равномерности их распределения в течении года (ритмичности). Ожидается, что показатели количества размещенных извещений и суммы НМЦК по каждому кварталу будут сопоставимы по величине.

Неритмичность закупочной системы может свидетельствовать об авральном характере проведения части закупок. Дефицит времени влияет на способность заказчика добиваться снижения цены, на качество исполнения контракта, а также на результаты приемки товара работы или услуги на всех стадиях.

На основании данных о размещенных извещениях об осуществлении закупки⁹ был проанализирован вклад последних трех месяцев в годовые показатели в разрезе способов закупки.

За исследуемый период по количеству размещенных извещений лишь запрос предложений и открытый конкурс продемонстрировали ритмичность.

В среднем доля четвертого квартала в 2017 г. составила 32,8%, в 2015 г. – 32,3%, в 2016 г. – 29,9%.

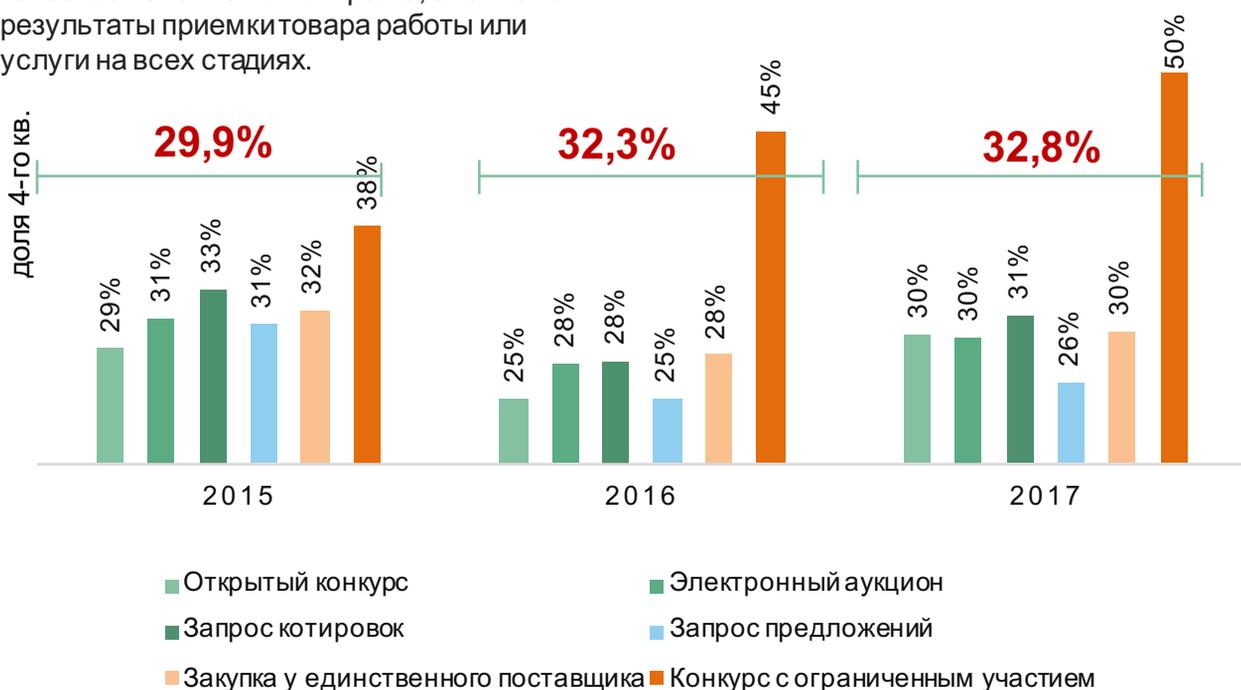


Рисунок 14.

Доля четвертого квартала по количеству размещенных извещений за 2015-2017 гг.

⁸ Стандарты внешнего государственного аудита в сфере закупок (контроля) СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)»

⁹ Опубликованных в рамках Докладов о результатах мониторинга применения Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за I-III кварталы / IV кварталы 2015-2017 гг.

По сумме НМЦК доля четвертого квартала по всем способам определения поставщика в 2017 г. составила 35,6%, в 2016 г. – 36,12%, в 2015 г. – 33,38%.

Положительная тенденция к наращиванию ритмичности наблюдается у электронных аукционов, для которых доля четвертого квартала снизилась на 2,13% за два года (с 33,70% до 31,57%).

Конкурс с ограниченным участием в 2017 г. показал наибольшую ритмичность, которая составила 31,18%.

Наибольшую долю четвертого квартала в 48% за тот же период имеет закупка у единственного поставщика, при этом в 2015 г. данный способ определения поставщика являлся самым ритмичным (28%).

Ритмичность открытого конкурса снижается, определяющий ее показатель вырос с 29% в 2015 г. до 39% в 2017 г. Совокупный объем «неритмичных закупок» за четвертый квартал составил 700 млрд. руб., что составило порядка 11% от общего объема закупок.

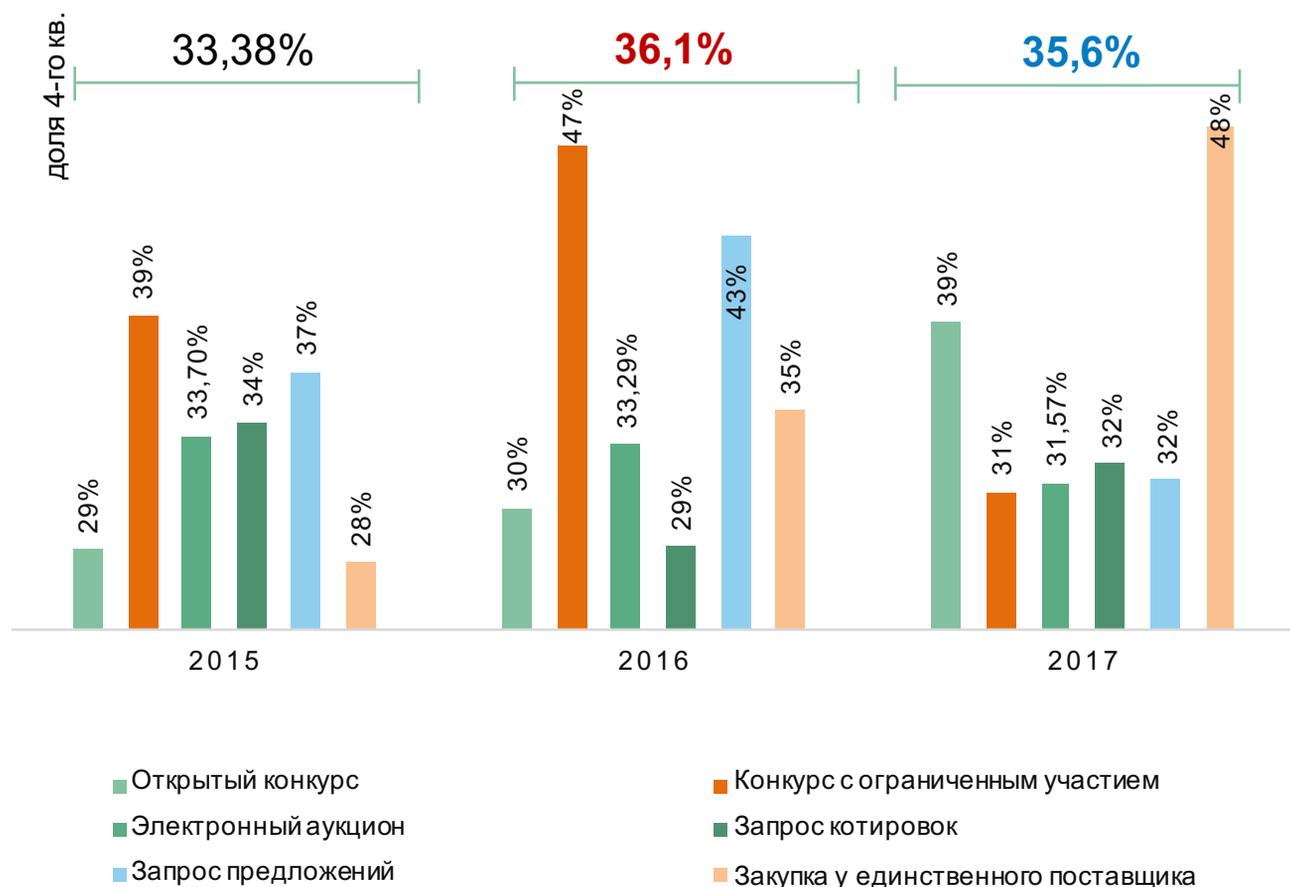


Рисунок 15.

Доля четвертого квартала по сумме НМЦК за 2015-2017 гг.

За время действия контрактной системы количество извещений выросло на 17,1%

За год общее количество извещений, размещенных в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ, по всем способам закупок увеличилось на 106 тыс. извещений и достигло 3,3 млн. извещений.

С момента вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ количество размещенных извещений выросло на 17,1% с 2,78 млн. извещений в 2014 году.

За 2018 год доля электронных аукционов в общем количестве извещений увеличилась еще на 0,9% и достигла 60,7% от всех размещенных извещений или 1,98 млн. извещений.

Количество извещений по закупкам у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) сократилось на 35 тыс. ед. по сравнению с 2017 годом. Снижение популярности данного способа наблюдается на протяжении последних трех лет после резкого скачка в 2015 году, когда доля количества извещений по закупкам у единственного поставщика достигала 27%.

В 2016 году данный показатель сократился на 0,5%, в 2017 году – на 1%, в 2018 году еще на 4,4% и составил 23,1% от общего количества извещений или 754 тыс. извещений.

Доля извещений по запросу котировок в общем объеме размещенных извещений сократилась за год с 13,21% до 12,41%, что составляет 404 тыс. извещений.

Количество извещений по открытому конкурсу в 2018 году достигло 42 тыс. ед. С 2017 года фиксируется положительная динамика количества извещений по открытому конкурсу.

По отношению к предыдущему году количество извещений по открытому конкурсу выросло на 2,8 тыс. ед. (в 2017 году – на 3,9 тыс. ед.). Тем не менее, доля открытых конкурсов в общем количестве извещений продолжает оставаться низкой – всего 1,3%.

Суммарная доля извещений по остальным способам закупок в общем количестве извещений за 2018 год увеличилась и составила 2,52% (0,74% в 2017 году), в первую очередь, за счет роста количества извещений по закрытым аукционам (количество извещений по закрытым конкурсам выросло с 583 извещений в 2017 году до 50 тыс. извещений в 2018 году).

	2014	2015	2016	2017	2018
Электронные аукционы	1 733 771	1 733 771	1 796 843	1 885 027	1 975 746
Все закупки	2 781 689	3 072 243	3 081 823	3 152 009,0	3 257 660,00

Рисунок 16.
Количество размещенных извещений, 2014-2018 гг.

Стоимость контрактов достигла 7 трлн. руб.

Стоимость контрактов, заключенных по результатам закупок для государственных и муниципальных нужд, выросла в 2018 году на 10,9% и составила 7 трлн. руб. (с 6,3 трлн. руб. в 2017 году).

Стоимостной объем договоров, заключенных в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ в 2018 году, увеличился в сравнении с 2017 годом на 6% и составил 19,3 трлн. руб. (с 18,2 трлн. руб. в 2017 году).

Общий объем заключенных в соответствии с Законом № 44-ФЗ контрактов и заключенных в соответствии с Законом № 223-ФЗ договоров в 2018 году достиг отметки 26,3 трлн. руб.

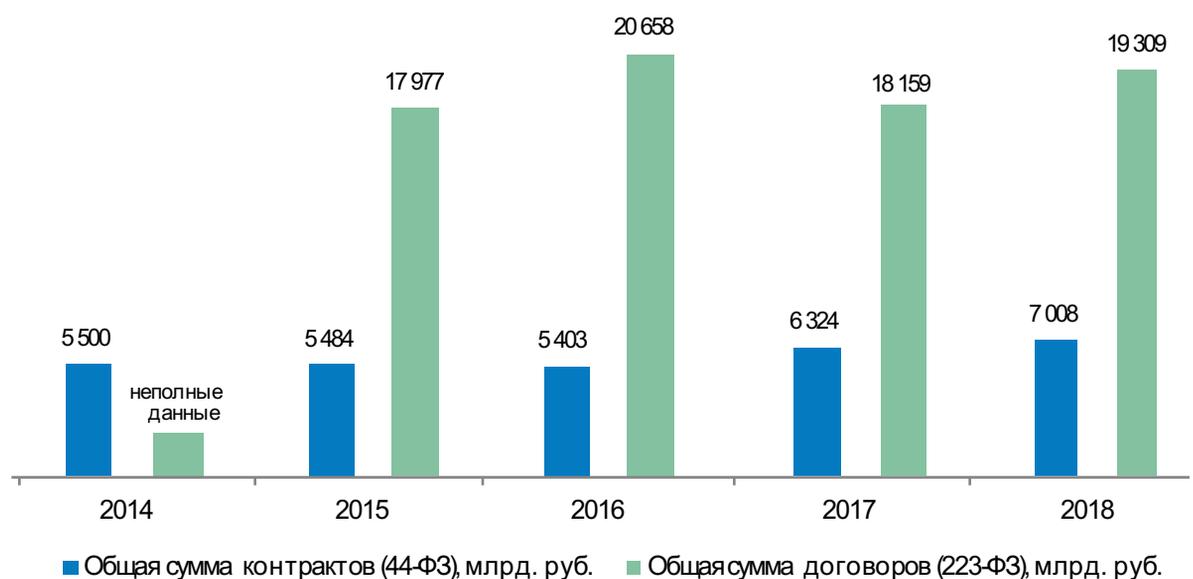


Рисунок 17.

Общая сумма заключенных контрактов и договоров, 2014-2018 гг.

Публикуемые данные о закупках сократились в 2 раза

В Законе № 44-ФЗ ключевая роль отведена информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок и мониторингу закупок, которые, после отмены в 2015 году форм федерального статистического наблюдения № 1-контракт и № 1-закупки, осуществляются с использованием единой информационной системы.

На основе содержащихся в ЕИС данных о закупках подготавливается сводный аналитический отчет⁹ Министерства финансов Российской Федерации.

За период с 2015 по 2017 годы публикуемые в сводных отчетах Министерства финансов Российской Федерации (в 2015 и 2016 гг. – Министерства экономического развития Российской Федерации) данные сократились в 2 раза (таблица 2).

В 2019 году объем статистических данных, представленных в разделе «Статистика» в ЕИС также существенно сжался.

В частности, пропали из открытого доступа сводные данные о:

- закупках по уровням заказчиков (федеральный, региональный, муниципальный);
- расторгнутых контрактах;
- закупках в разрезе номенклатуры товаров, работ, услуг;
- закупках в разрезе способов определения поставщика;
- закупках у единственного поставщика
- несостоявшихся процедурах закупок.

Рынок государственного заказа испытывает явный дефицит объективной, независимой информации о результатах закупочной деятельности субъектов Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ, которая необходима для анализа эффективности всей системы закупок и отдельных ее институтов.

⁹ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ, подготавливаемый в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2015 № 1193.

¹⁰ Сводный отчет за 2018 год на момент подготовки настоящего доклада не опубликован.

Таблица 2.

Содержание отчетов Министерства финансов России (ранее Минэкономразвития России) по результатам осуществления мониторинга закупок, осуществляемых в соответствии с Законом № 44-ФЗ за 2015-2017 гг.

№ п.п.	Разделы сводных аналитических отчетов по результатам осуществления мониторинга закупок ¹⁰	Наличие раздела в содержании отчета за период		
		2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Анализ заключенных контрактов	да	да	да
2	Анализ закупок, осуществляемых с использованием электронных площадок (Электронные закупки)	да	да	да
3	Экономия бюджетных средств	да	да	да
4	Объем закупок у СМП и СОНКО	да	да	да
5	Общественное обсуждение закупок на сумму свыше млрд рублей	да	да	да
6	Осуществление контроля в сфере закупок	да	да	да
7	Контроль ФАС России	да	нет	да
8	Развитие регуляторной среды контрактной системы	да	да	нет
9	Анализ поведения заказчиков	да	да	нет
10	Анализ расторгаемых контрактов	да	да	нет
11	Анализ сведений о неустойках	да	да	нет
12	Объем закупок у единственного поставщика	да	да	нет
13	Анализ закупок в разрезе номенклатуры ОКПД 2	да	да	нет
14	Анализ результатов применения мер, направленных на импортозамещение	да	нет	нет
15	Транзакционные издержки осуществления закупок	да	нет	нет
16	Контроль Росфиннадзора	да	нет	нет
17	Информационное обеспечение контрактной системы	да	да	нет
18	Институты развития контрактной системы	да	нет	нет
19	Предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства	да	да	нет
20	Сравнительный анализ функционирования контрактной системы в сфере закупок с международными практиками	да	нет	нет
21	Анализ поведения поставщиков	да	да	нет
22	Планирование (нормирование) закупок	нет	да	да
23	Размещение заказчиками информации о закупке	нет	да	да
24	Анализ несостоявшихся закупок	нет	да	нет
25	Централизованные закупки	нет	да	нет
26	Антидемпинговые меры	нет	да	нет

Сводные показатели

	44-ФЗ		223-ФЗ	
	2017	2018	2017	2018
Доля лотов, имеющих связь с планом-графиком		97,1%		70,7%
Размещено извещений	3,16 млн.	3,26 млн.	1,11 млн.	1,4 млн.
Сумма НМЦК	7,1 трлн.руб.	8,6 трлн.руб.	24 трлн.руб.	16,9 трлн.руб.
Заключено контрактов	3,54 млн.	3,6 млн.	1 млн.	1,3 млн.
Стоимость контрактов	6,3 трлн.руб.	7,1 трлн.руб.	18,2 трлн.руб.	19,3 трлн.руб.
Средняя стоимость одного контракта	1,8 млн.руб.	1,9 млн.руб.	16,3 млн.руб.	12,5 млн.руб.
Экономия	7,6%	4,8%	10,4%	11,5%
Конкуренция	2,7	2,3	1,7	1,2

Контрактная система России – достижения, проблемы и направления движения вперёд



Контрактная система сегодня – это 94-ФЗ, реализованный в электронном виде

Приоритетом законодательства о закупках продолжает оставаться процедура, а не качество товаров, работ и услуг, поставляемых по государственному заказу.

Саботируется реализация ключевых инструментов контрактной системы: презумпции конкурса как ключевого механизма закупок, каталогизации (базовый инструмент прозрачного ценообразования на рынках государственного заказа)

и нормирования закупок стандартных товаров, работ и услуг, планирования как инструмента привлечения внимания бизнеса и общественности к закупкам, содержательного контроля и аудита закупок как средства достижения целевых значений показателей государственных проектов и программ.



Низкий уровень доверия к рынку государственного заказа – низкие показатели активности игроков

Уровень доверия к рынку государственного заказа продолжает оставаться очень низким. Это запускает эффект самосбывающегося пророчества – низкое доверие приводит к небольшому количеству участников на торгах и низкому уровню конкуренции, которые в свою очередь заставляют убедиться игроков в своей правоте относительно низкого качества рынка и бесперспективности участия в торгах.

Подтверждение недоверия рынка к государственному и муниципальному заказу выражается в крайне низких значениях такого показателя как среднее количество участников на торгах: за последнее десятилетие это значение колеблется в пределах 2-2,5 участника, наблюдается постоянный рост доли неконкурентного сектора при закономерно падающих показателях бюджетной экономии.

Компоненты реформирования

1 | Внедрение репутационных механизмов на стороне заказчиков

Потенциал контрактных управляющих в системе госзаказа недоиспользован. Люди, которые ежедневно имеют возможность влиять на принятие решений стоимостью в несколько миллиардов рублей, должны работать в особой системе ограничений и поощрений. Ограничения и поощрения должны быть жёстче и весомее. В обмен на более жёсткие требования к конфликту интересов, использование полиграфов, раскрытие сведений не только о доходах, но и расходах контрактных управляющих, корпус контрактных управляющих должен получить доступ к поощрению, сполна компенсирующему систему ограничений. Такова нормальная корпоративная практика. Этот подход позволит государству выйти на рынок качественного закупочного персонала и привлекать главных закупочных офицеров,

имеющих широкий корпоративный опыт и не имеющих скользких или негативных историй в своём послужном списке. Для крупных заказчиков отбором контрактных офицеров должен заниматься вневедомственный совет.

Репутационные механизмы должны затронуть не только кадровый состав контрактных служб, но и ведомства в целом. По итогам периодической оценки показателей работы ведомственных контрактных систем (уровень конкуренции, экономия, результативность закупок), худшие ведомства должны терять право использовать сложные и, следовательно, коррупциогенные способы торгов, или полностью переходить на обеспечение их закупочной функции со стороны централизованного сервисного закупочного агентства (см., например, опыт Офиса государственного заказа Великобритании).

Предлагаемые решения:

1. Публичное рейтингование качества закупочной деятельности заказчиков на федеральном уровне, а также рейтингов качества закупочной деятельности субъектов Российской Федерации и административных центров субъектов Российской Федерации;
2. Введение отдельного регулирования для должностных лиц контрактных служб;
3. Введение возможности гибкого регулирования процедуры закупок для заказчиков и поставщиков с положительной закупочной репутацией.

2 | Внедрение репутационных механизмов на стороне участников государственного заказа

Базовым способом определения поставщика в контрактной системе является аукцион, его доля постоянно растет (65,8% в стоимостном выражении в 2017 году, 69,6% - в 2018 году).

При этом, 61,29% всех электронных аукционов в стоимостном выражении признано несостоявшимися.

Фактически, под видом аукциона государство закупает у единственного

поставщика, чью репутацию и способность действовать добросовестно и разумно в рамках аукционного порядка заказчик оценить не может.

Результатом этого является то, что рынок государственного заказа – это рынок преимущественно низкокачественных товаров, работ и услуг (одно из ярких доказательств – рынок социального питания).

Предлагаемые решения:

1. Установить запрет на проведение электронного аукциона при закупке товаров, работ, услуг, не включенных в аукционный перечень;
2. Исключить из аукционного перечня работы и услуги, выполнение (оказание) которых требует необходимого уровня квалификации поставщика;
3. Снять запрет на проведение переговоров с участниками закупки (ст. 46 Закона 44-ФЗ) и предусмотреть открытую и прозрачную процедуру проведения предконтрактных переговоров между заказчиком и потенциальными участниками закупки (при условии сохранения запрета на создание преимущественных условий для участия);
4. Ввести в контрактную систему новый механизм – обязательный маркетинг закупок. В целях повышения уровня конкуренции и доверия к рынку госзаказа предусмотреть направление заказчиком предложений принять участие в размещении заказа не менее 10 компаниям, в профиль деятельности которых входит объект закупки.

3 | Контроль не только и не столько процедур, но и результатов

Россия уже имеет опыт создания эффективной системы процедурного контроля в сфере закупок. Такой же конвейер должен быть создан и в отношении контроля содержательных результатов закупок. В настоящее время такие функции закреплены за органами финансового контроля, но фактически никем не осуществляются.

Любой гражданин как пользователь результатов исполнения государственного или муниципального контракта должен получить право подать жалобу на некачественную услугу (некачественную дорогу, плохо отремонтированную детскую площадку и так далее), а уполномоченный орган власти – быстро и оперативно рассмотреть жалобу и принять решение, в том числе по итогам инструментальной проверки.

Институт оценки конечной эффективности закупок – аудита в сфере закупок, заложенный в основу контрактной системы, – должен быть усовершенствован. Утвержденные стандарты внешнего государственного аудита (контроля) в сфере закупок ориентированы прежде всего на процедурный контроль. Орган парламентского контроля должен получить расчетные методики оценки результативности и эффективности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Например, СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 апреля 2016 г. № 17К (1092).

Предлагаемые решения:

1. Реинжиниринг контроля в сфере закупок, осуществляемого ФАС России и Федеральным казначейством, на основе внедрения риск-ориентированного подхода и формирования единого профиля риска заказчика;
2. Разработка стандартизированной программы проведения контрольного мероприятия при осуществлении финансового контроля Федеральным казначейством, а также методических рекомендаций по оформлению его результатов;
3. Дополнение КоАП РФ специальными мерами ответственности заказчиков за нарушения требований Федерального закона № 44-ФЗ;
4. Расширение предмета финансового контроля, осуществляемого Федеральным казначейством;
5. Совершенствование стандартов внешнего государственного аудита (контроля) в сфере закупок.

4 | Упрощение основных процедур в закупочной деятельности (как для заказчиков, так и для поставщиков)

Правила обеспечения исполнения контрактов, двухсот- и более страничные документации о закупках, жёсткие сроки подачи объёмного пакета документов (подготовка заявки требует обращения в среднем в три инстанции), невозможность внести изменения в уже поданную заявку – все это с одной стороны отталкивает частный бизнес от закупок, а с другой – лишает добросовестного заказчика возможности отобрать действительно лучшее предложение надёжного поставщика.

Реальных шагов, направленных на снятие административных барьеров участия в закупках, не предпринимается. Более того, в связи с переходом к 44-ФЗ количество бумаг, которые необходимо собрать для участия в торгах, в ряде случаев даже выросло.

Необходимо существенно упростить порядок участия бизнеса в торгах, лишить заказчиков возможности предъявлять завышенные требования к участникам закупок, создать возможность для предоставления необходимых подтверждений не на этапе подачи заявок, а на этапе подписания или даже исполнения контракта.

Не в лучшем положении находятся контрактные управляющие и контрактные службы: они вынуждены многократно вносить одну и ту же информацию в различные информационные системы (основные среди которых – ЕИС и Электронный бюджет), формировать избыточные и подчас дублирующиеся форматы документов (несколько форм документов планирования, не менее семи видов отчетов).

Предлагаемые решения:

1. Существенно повысить пороги для нерегламентированных закупок, а также для закупок по упрощенным процедурам (таким как запрос котировок)¹²;
2. Ввести гибкие правила обработки заявок (возможность уточнения заявки, дозапроса документов и т.п.);
3. Упростить правила планирования закупок;
4. Пересмотреть «архитектуру» правил нормирования в сфере закупок, сосредоточив полномочия по установлению основных требований к закупаемым товарам, работам, услугам, нормативным затратам на уровне Правительства РФ;
5. Унифицировать, стандартизовать и перевести в структурированную форму все типы документов, используемых в контрактной системе (пример - протоколы рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе и подведения итогов электронного аукциона);
6. Централизовать разработку и утверждение библиотеки типовых контрактов, реализовать конструктор контракта на основе библиотеки типовых контрактов;
7. Снять барьеры для субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в части обеспечения исполнения контракта.

¹² Самый «жесткий» порог нерегламентированных закупок в странах Европейского Союза – в Болгарии, Кипре, Финляндии, Франции, Латвии, Польше, Румынии и Словении – 15 000 евро (примерно 1,1 млн. рублей, что в 11 раз больше, чем в Российской Федерации). В Италии, Венгрии, Литве и Словакии – 30 000 евро, в Австрии и Эстонии – 40 000 евро, в Люксембурге 55 000, в Дании 67 000 евро, в Чехии 70 000 евро.

Методика расчета показателей в рамках доклада

Уровень конкуренции

Показатель представляет собой оценку среднего количества поданных заявок на лот по всем процедурам.

При расчете показателя учитывались лоты, в которых было подано 0 заявок, а также лоты в рамках закупок у единственного поставщика.

Среднее количество поданных заявок на лот рассчитывалось по формуле:

$$\text{Среднее количество заявок на лот} = \frac{\text{Количество всех поданных заявок}}{\text{Количество лотов}}$$

Относительная экономия

Абсолютная экономия (АЭ) рассчитывалась по каждому из контрактов по формуле:

$$\sum N \cdot (P_i / \sum P_i) - P_i, \text{ где}$$

$\sum N$ – суммарная НМЦК всех лотов заказчика;

P_i – цена каждого контракта;

$\sum P_i$ – сумма цен контрактов по всем лотам заказчика.

Если $\sum N \cdot (P_i / \sum P_i) - P_i < 0$, то показатель не рассчитывается.

Не учитывались:

- лоты (и связанные с ними контракты), в которых не установлена НМЦК;
- контракты, в которых не указана цена контракта;
- отменённые закупки;
- аннулированные контракты.

Относительная экономия рассчитывалась по формуле:

$$\text{Относительная экономия} = \frac{\text{сумма АЭ по всем лотам}}{\text{сумма НМЦК всех лотов}} * 100\%$$

Качество контрактов

Показатель представляет собой оценку исполнения контрактов (доля общей стоимости расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов).

При расчете показателя учитывались все случаи расторжения контрактов, включая расторжение по соглашению сторон.

Качество контрактов рассчитывалось по формуле:

$$\text{Качество контрактов} = \frac{\text{Стоимость всех расторгнутых контрактов}}{\text{Стоимость всех заключенных контрактов}} * 100\%$$

Качество извещений

Показатель представляет собой оценку процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (доля суммы НМЦК закупок, признанных несостоявшимися в общей сумме НМЦК всех закупок).

При расчете показателя учитывалась сумма НМЦК всех закупок, включая те, по которым был заключён контракт по результатам несостоявшихся процедур.

Качество извещений рассчитывалось по формуле:

$$\text{Качество извещений} = \frac{\text{Сумма НМЦК всех несостоявшихся закупок}}{\text{Сумма НМЦК всех размещенных извещений}} * 100\%$$

Авторский коллектив:

Шамрин А.Т.
(руководитель)

Белогурова Е.Б.

Ведерин И.В.

Головщинский К.И.

Гладышев П.С.

Погорелко М.Ю.

Турчан М.С.

Разработка доклада "Система закупок в Российской Федерации" за 2018 год осуществлялась Высшей школой экономики с помощью продуктов компании Seldon для анализа закупочной деятельности:

- Seldon.Control - сервис для контроля закупочной деятельности по 44-ФЗ и 223-ФЗ, поиска признаков потенциальных нарушений
- Seldon.Pro - сервис для работы с тендерами на рынках B2B и B2G с рекомендательной системой и возможностью прогнозирования

Источником сбора статистики являлась Единая информационная система в сфере закупок и электронные торговые площадки.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Москва, 2019 г.

