



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. КРАТКИЕ ИТОГИ (2014-2019) И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ

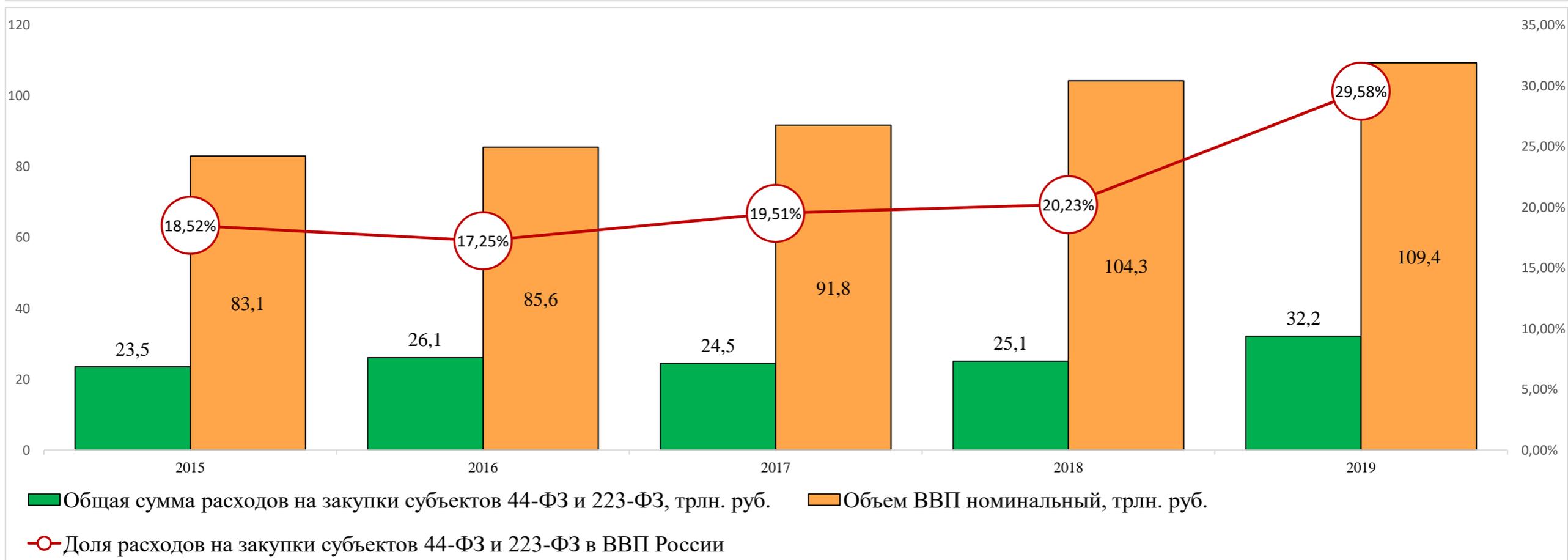
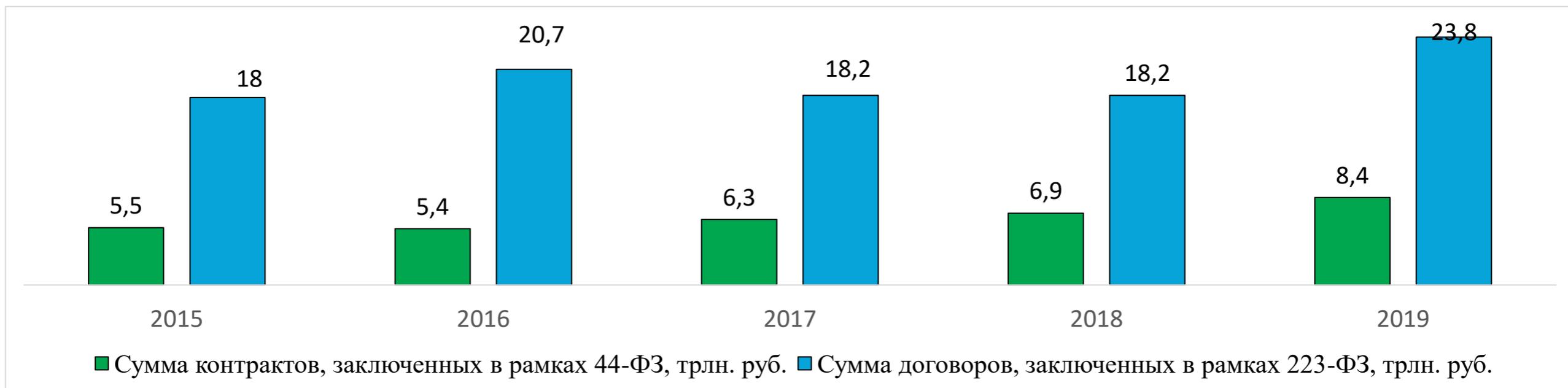
Авторский коллектив:

Шамрин А.Т., Головщинский К.И., Турчан М.С.,
Белогурова Е.Б., Погорелко М.Ю.

Москва, 2020



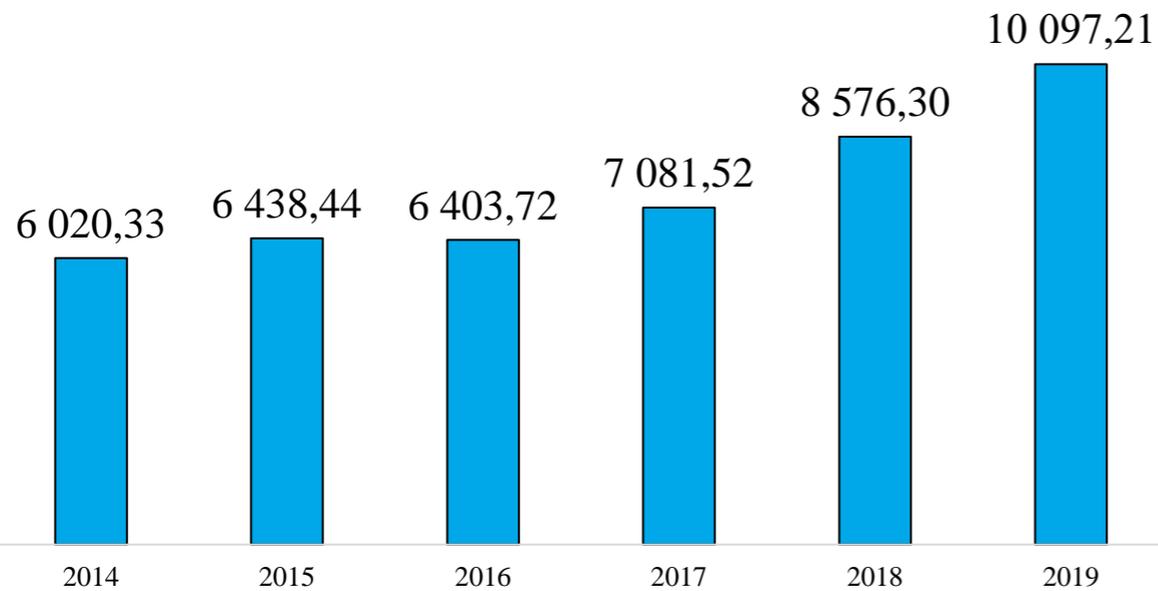
Доля расходов на закупки (44-ФЗ и 223-ФЗ) в ВВП России достигла **29,58%**



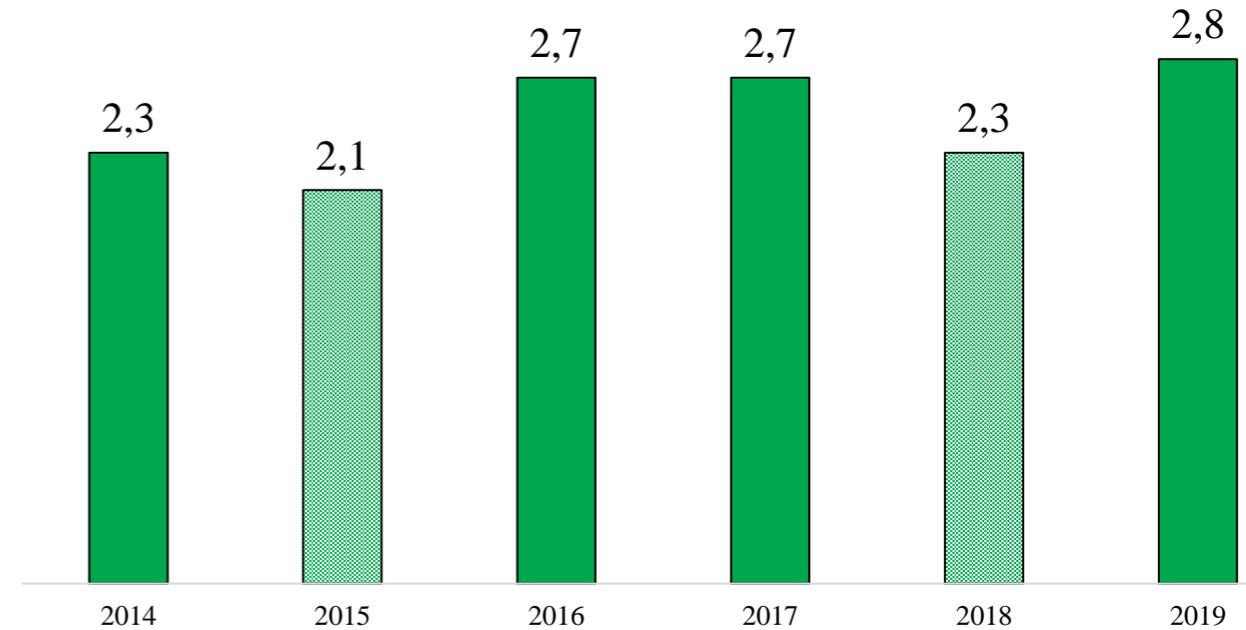


Основные показатели контрактной системы

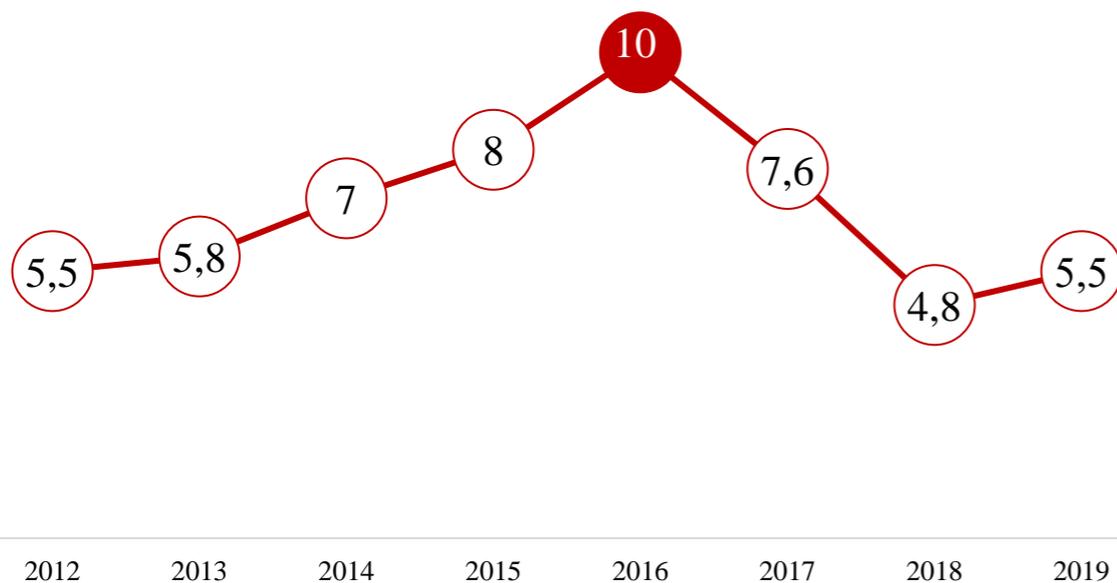
■ Сумма размещенных закупок по 44-ФЗ закупок (извещений), млрд. руб.



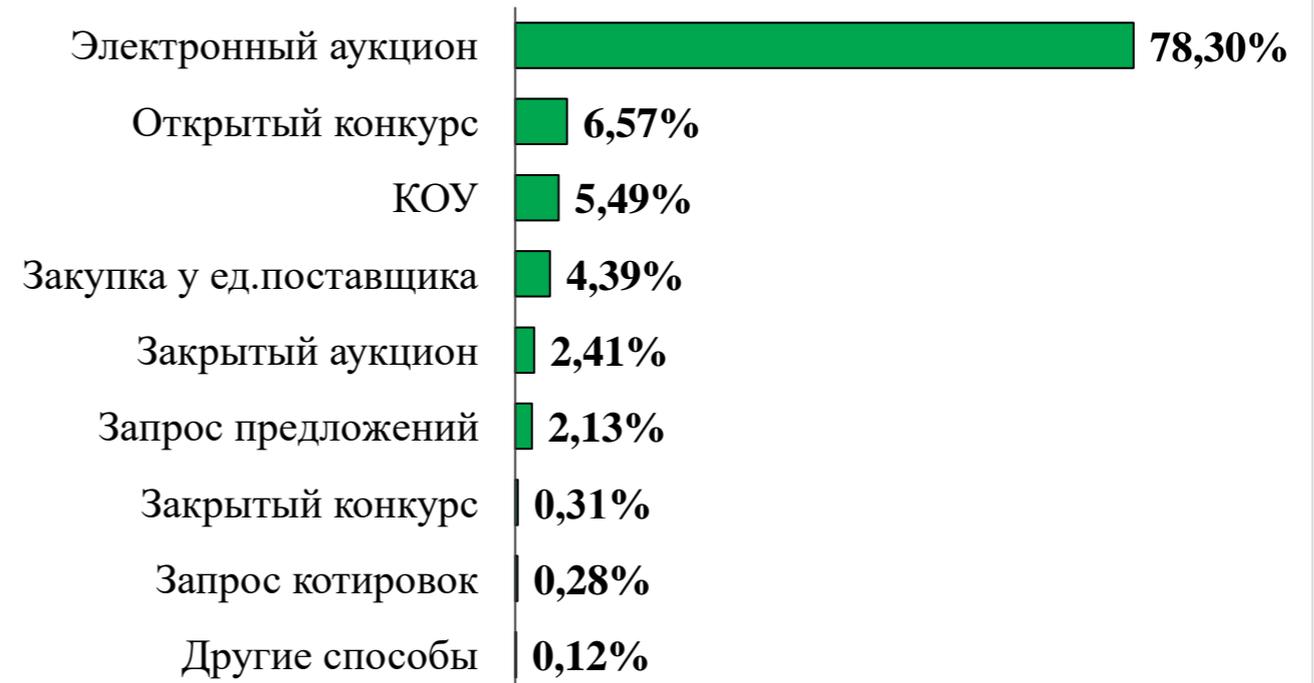
Среднее количество поданных заявок на закупку в рамках 44-ФЗ



Экономия при заключении контракта в рамках 44-ФЗ, %

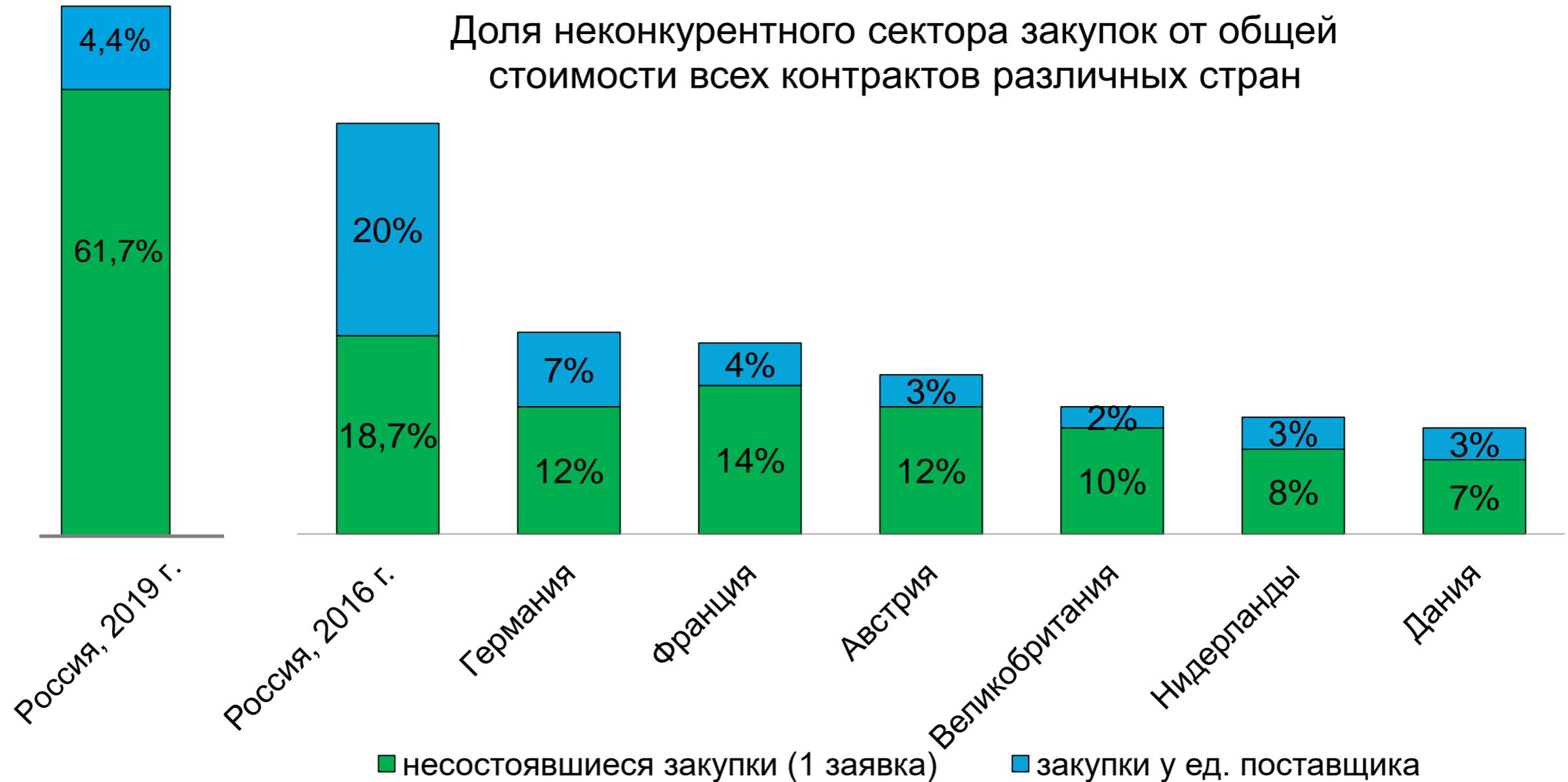


Доля способов закупок в разрезе суммы закупок





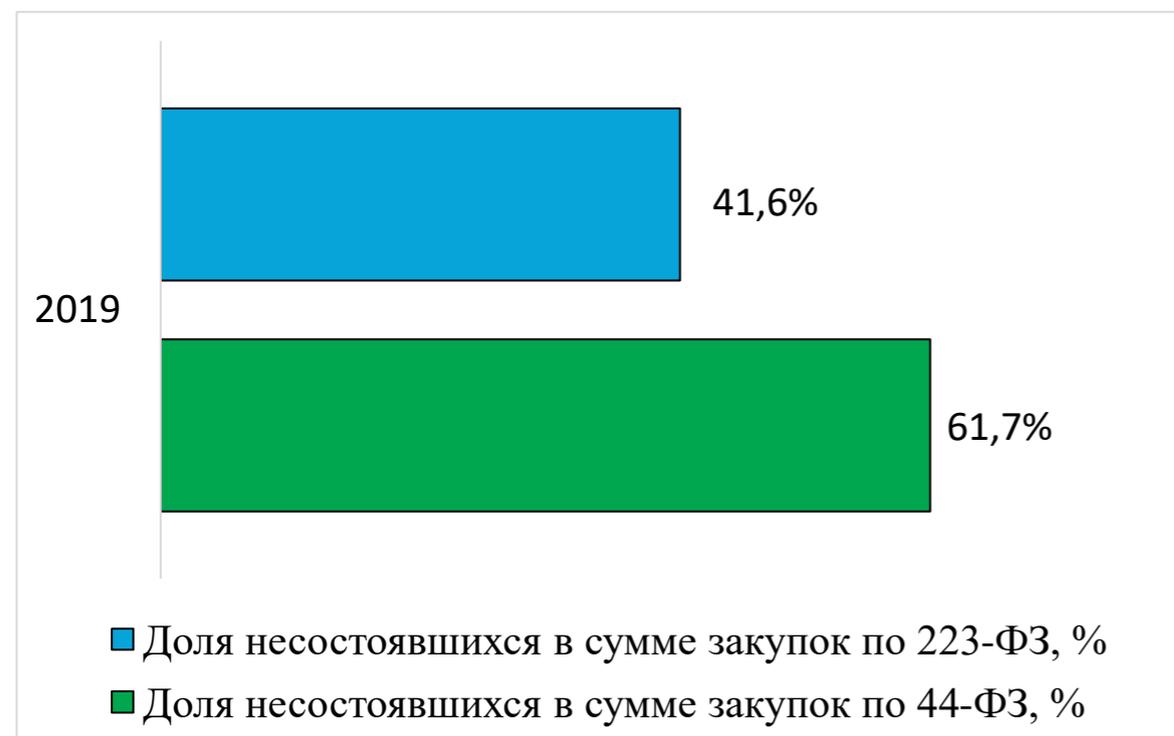
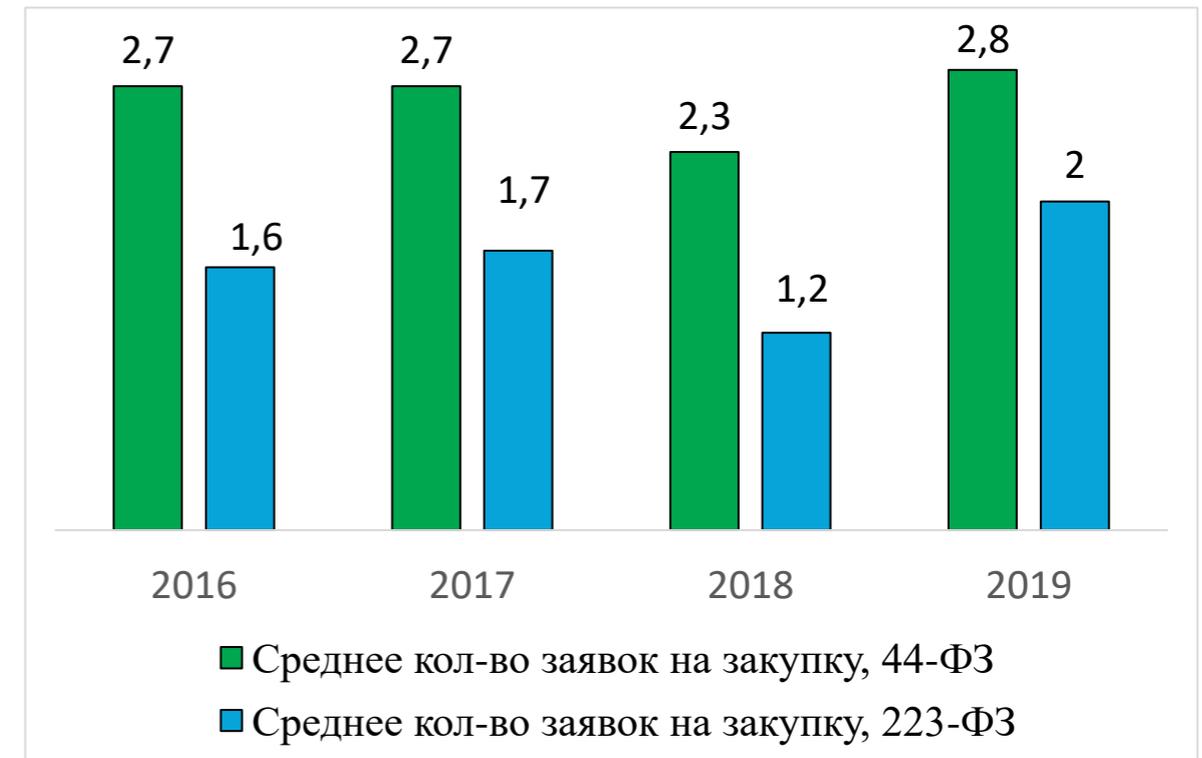
Объем неконкурентного сектора в России в несколько раз превышает показатели других европейских стран



Зарубежные страны: по данным OECD за 2016 год, по России: данные ЕИС за 2016 и 2019 годы



Показатели 44-ФЗ в сравнении с 223-ФЗ



Преимущества 223-ФЗ

1. Экономия
2. Доля конкурентного сектора
3. По количеству заявок на закупку 223-ФЗ догоняет 44-ФЗ



Исследование причин роста неконкурентного сектора

Идеология «процедурного» закона*

Культура «процедурного» правоприменения*

- Истоки – механизм антикризисного реагирования на проблемы госуправления 90-х (коррупция и бюджетный дефицит)
- Приоритет прозрачности и доступа любого над качеством итогового результата
- Контролепригодность правил: все сложные правила выбраковываются.
- Чем проще правило, тем проще его контролировать, тем больше вероятность победить в «естественном отборе»

- Борьба с отклонениями за счет сдерживания превосходства и лучших практик
- Даже в зонах административной дискреции закупщики ведут себя сверхосторожно
- Выполнил процедуру – снял подозрения контролирующих органов
- Увеличение транзакционных издержек в системе (на соблюдение правил, так и на мониторинг соблюдения правил со стороны контролера)
- Кто проконтролирует контролера?

* The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance, by Steven Kelman

А) Невозможность сложных и потому неконтролепригодных инструментов в торгах

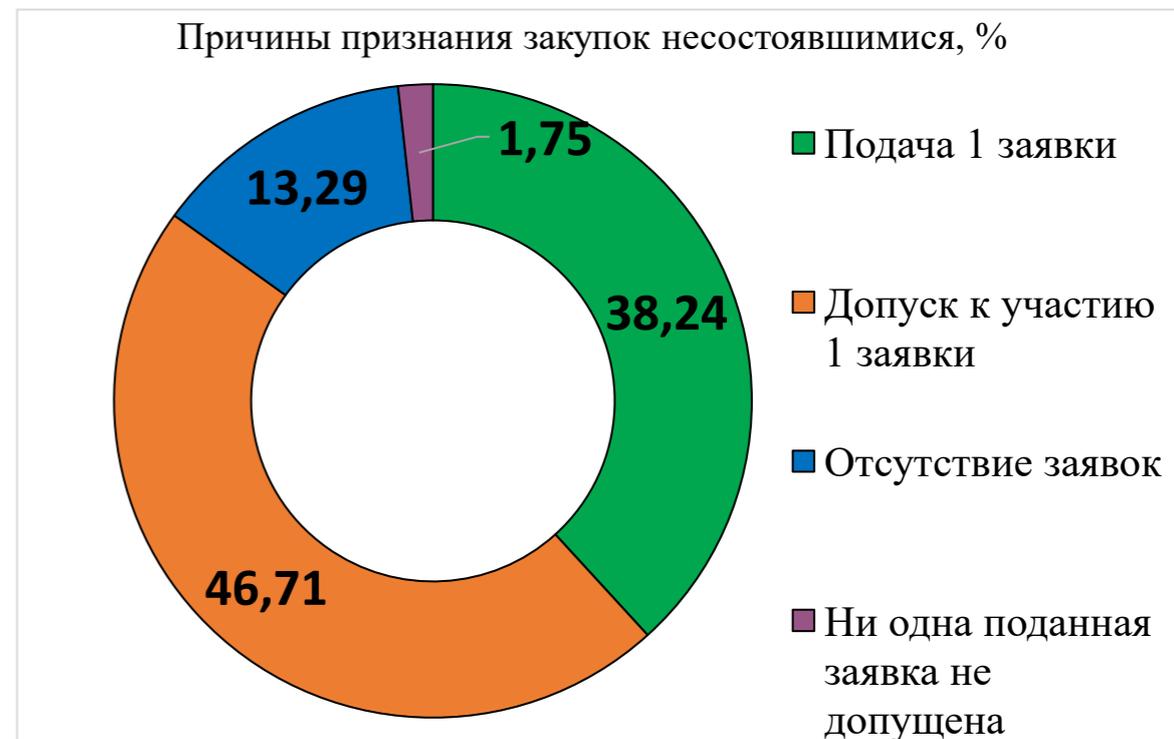
В) Невозможность управления / распределения рисков во взаимодействии заказчик-поставщик

С) Невозможность управления конкуренцией
Пример рассуждения: “если поставщик один – так тому и быть”



Неконкурентный сектор закупок растет из-за увеличения объема несостоявшихся ЭА

Способ закупки	Общая сумма НМЦК несостоявшихся процедур, млн. руб.	%
Электронный аукцион	5 342 424,4	85,8%
Конкурс с ограниченным участием	409 641,3	6,6%
Открытый конкурс	282 169,4	4,5%
Запрос предложений	181 376,4	2,9%
Запрос котировок	9 676,1	0,2%
Двухэтапный конкурс	109,1	
По всем способам закупок	6 225 396,6	



Доля ЭА (в денежном выражении), признанных несостоявшимися, за 4 года выросла с 34,61% до 85,8%, в 2,5 раза

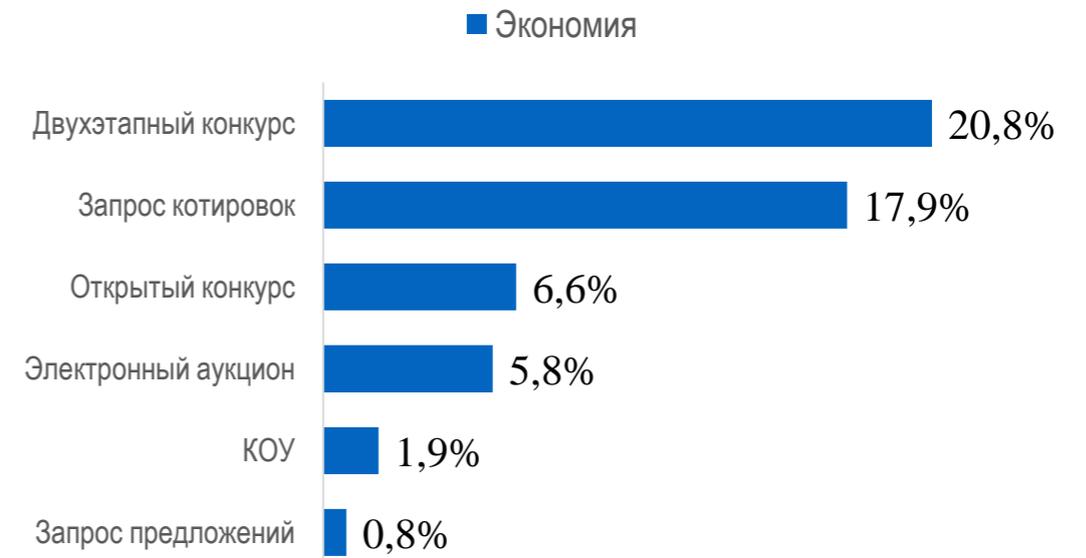


Показатели способов закупок в 2019 г.

лучший показатель: **Двухэтапный конкурс**



лучший показатель: **Двухэтапный конкурс**



■ Доля расторгнутых контрактов по соглашению сторон от заключенных по стоимости, %



лучший показатель: **Двухэтапный конкурс**

■ Доля несостоявшихся от стоимости закупок, %



лучший показатель: **Двухэтапный конкурс**



Ассортимент способов торгов должен быть адекватен сложности задач, решаемых заказчиками

Цель	Решение
Применять ЭА только в отношении сложившихся рынков стандартных товаров (Модельный закон Юнситрал о публичных закупках)	<p>Установить запрет проводить электронный аукцион при закупке товаров, работ, услуг, не включенных в аукционный перечень</p> <p>Исключить из аукционного перечня работы товары, работы, услуги которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации</p>
Не сузить, а расширить перечни возможных способов торгов	<p>Конкурентные переговоры</p> <p>Динамические системы закупок</p> <p>Мультисорс</p> <p>Возможность проектировать свои способы торгов</p>



Невозможность управления рисками

Предконтрактные переговоры вне закона



Невозможно учесть специфику рынка, особенности действующих поставщиков

Жесткость этапа подачи заявок



Дослать документы, поправить технические ошибки нельзя

Жесткость этапа исполнения контракта



Внести изменения в контракт практически нельзя. Все риски несет поставщик

Жесткость этапа приемки



Штрафы и пени применяются автоматически* в случае отступления от буквы контракта

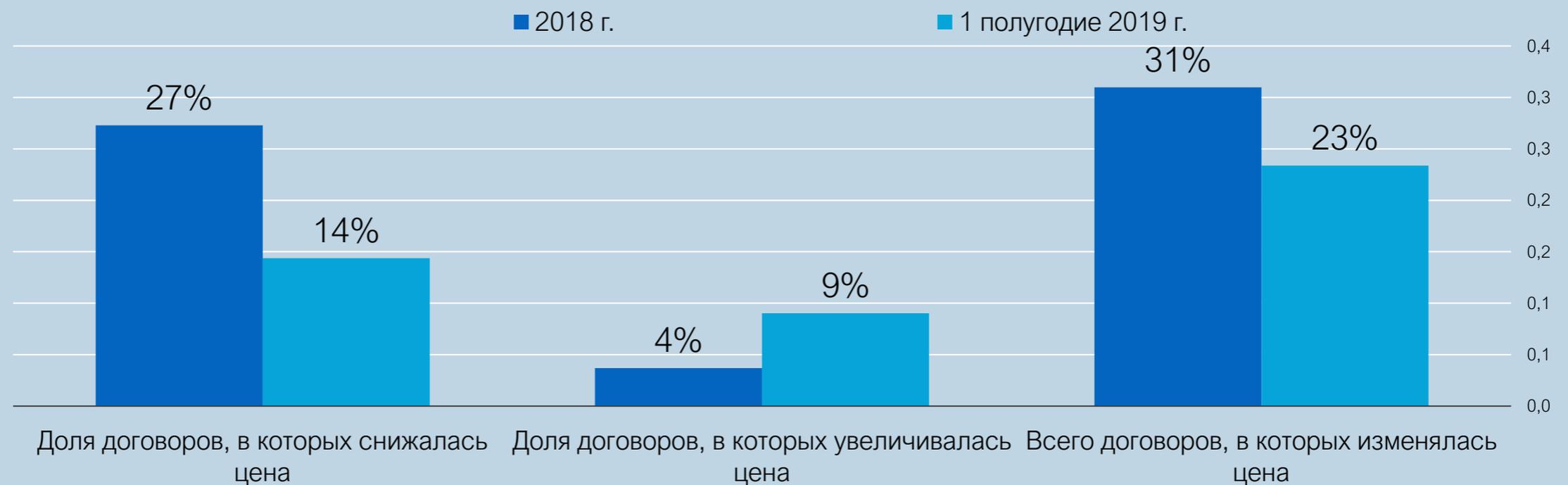
Контрактная система не позволяет управлять рисками, действуя строго по букве закона поставщик или заказчик вынуждены накапливать риск. «Пустоты» занимают параллельными системами неформального управления рисками, которые вынуждены выстраивать заказчики на свой страх и риск

*к поставщику



ДОГОВОРЫ, ПО КОТОРЫМ ИЗМЕНЯЛАСЬ ЦЕНА ПОСЛЕ ИХ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Изменение цены в договорах после их заключения



Источник:
Доклады о результатах мониторинга применения Закона № 223-ФЗ (МЭР, Минфин России)

Растет доля договоров, в ходе исполнения которых изменяется цена.

Доля договоров в стоимостном выражении, цена которых снижалась, почти в два раза больше доли договоров, цена которых увеличивалась

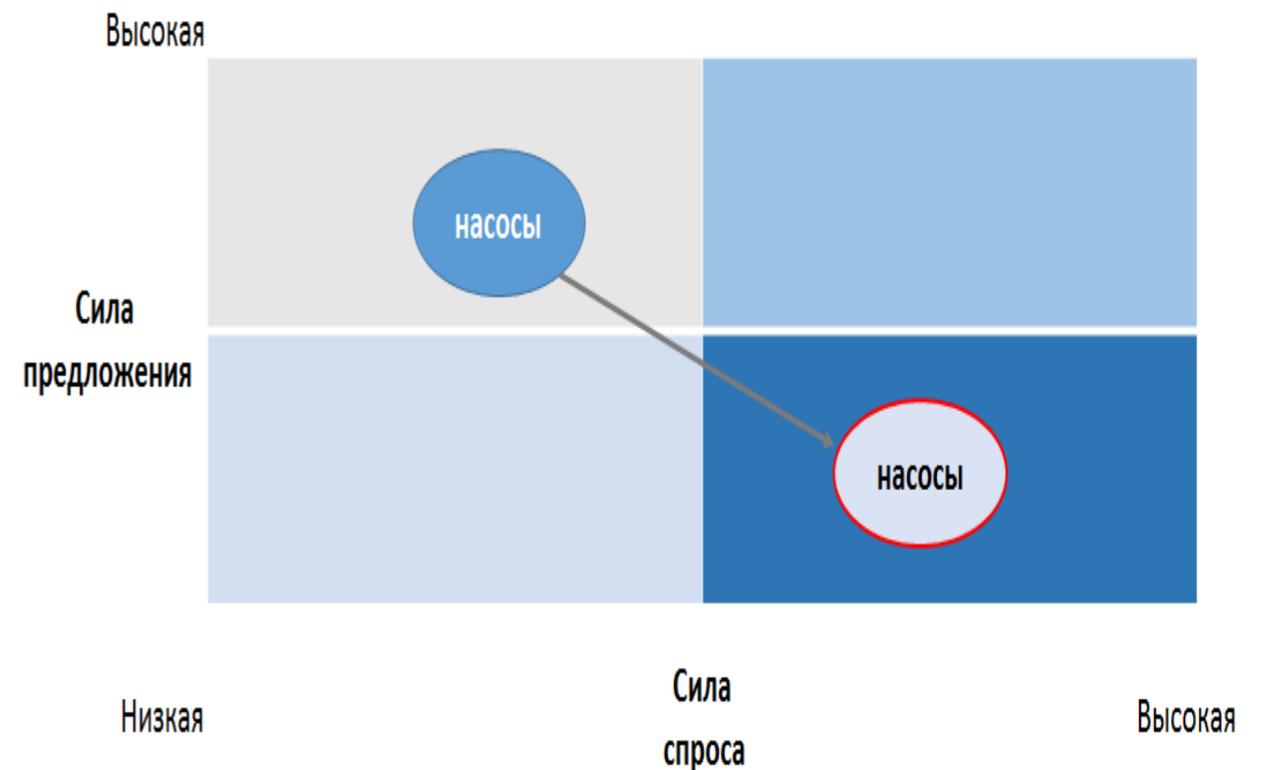


Система управления /распределения рисков в контрактной системе

Цель	Решение
Повысить гибкость в контрактной системе	Ввести гибкие правила обработки заявок Установить обязанность комиссии по осуществлению закупок при выявлении технических и иных формальных ошибок информировать о них участника закупки, с предложением устранения ошибки или уточнения представленной информации
Повысить гибкость в адаптации запроса заказчика возможностям рынка	Дать возможность проводить предконтрактные переговоры для уточнения технического задания
Дать возможность управления /распределения риска между заказчиком и подрядчиком	Изменение контракта при выполнении трех условий: <ul style="list-style-type: none">• Первое, потребность в изменении продиктована событиями, которые не мог предусмотреть заказчик, действующий разумно и осмотрительно.• Второе, изменение контракта не меняет объект закупки.• Третье, увеличение цены не превышает 50% от текущей цены контракта Отменить обязательность наложения штрафов и пеней на поставщика



Категорийные стратегии возможный механизм управления конкуренцией



Возможные стратегии

- A. Стратегия централизации закупок с отдельной контрактацией независимой экспертизы качества
- B. Стратегия демонополизации (рассылка документации потенциальным изготовителям, переговоры по возможности производства, публикация конструкторской документации, находящейся в собственности Заказчика).
- C. Стратегия контрактации с фиксацией стоимости каждого вида услуг, выбор двух победителей (60/40*) с единой ценой.

Дополнительные направления совершенствования контрактной системы

- 1 Публичное рейтингование качества закупочной деятельности заказчиков (ФОИВы, субъекты, административные центры регионов)
- 2 Детализировать шаблоны описания позиций в КТРУ с целью добиться выполнения цели КТРУ – ценовой сопоставимости
- 3 Перейти на сервисную модель единой информационной системы контрактной системы (ЕИС)
- 4 Реинжиниринг контроля в сфере закупок, осуществляемого ФАС России и Федеральным казначейством, на основе внедрения риск-ориентированного подхода и формирования единого профиля риска заказчика
- 5 Усовершенствовать стандарты внешнего государственного аудита (контроля) в сфере закупок



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

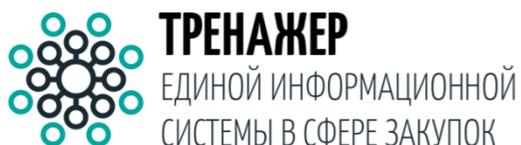
ПРИЛОЖЕНИЯ

Москва, 2020



Системные предложения: стимулирование экосистемы информационного обеспечения государственных закупок

Экосистема информационного обеспечения госзакупок сложилась



1 Формирование правила (нормативные, технологические – прежде всего, на основании OpenAPI Specification), для подключения к ЕИС внешних приложений, созданных независимыми разработчиками

2 Бюджетные инвестиции в API и SDK (комплект для разработчиков программного обеспечения)

3 Хакатоны (соревнования независимых разработчиков)

4 Первоочередное участие в тестировании новых компонентов ЕИС

5 Автоматическое обновление компонентов в сертифицированных внешних приложениях



КТРУ не покрывает потребностей всех заказчиков

1. КТРУ не покрывает потребностей всех заказчиков

По итогам I-III кварталов 2019 года с использованием каталога размещено 293 065 извещений (13% от общего количества размещенных извещений) на общую сумму 735,2 млрд рублей (11% от общего стоимостного объема размещенных извещений).

2. Сложный процесс добавления позиций КТРУ

Позиции КТРУ обсуждаются в закрытых рабочих группах ограниченным количеством участников

3. Позиции каталога в части характеристик не соответствуют требованиям ПП РФ № 927, отсутствуют важные ценообразующие характеристики

Описания позиций КТРУ формируются «в отрыве» от рынка, не учитываются важные ценообразующие характеристики

Пример: анализ характеристик позиции «Ноутбук» в КТРУ и в Яндекс маркет

Характеристики позиции «Ноутбук»	Наличие характеристики в КТРУ	Наличие характеристики в Яндекс-маркет	Разница в цене при прочих одинаковых характеристиках
Размер диагонали	+	+	
Разрешение экрана	+	+	
Объем оперативной памяти	+	+	
Вид накопителя	+	+	
Объем накопителя	+	+	
Частота процессора	-	+	не влияет
Количество ядер процессора	-	+	15,4%
Тип видеокарты	-	+	23,7%
Предустановленная ОС	-	+	6,8%
Вес	-	+	не влияет
Особенности (сенсорный экран, сканер отпечатков пальцев, панель Touch Bar)	-	+	34%



КТРУ должен наполняться проактивно, с привлечением широкого круга участников КС

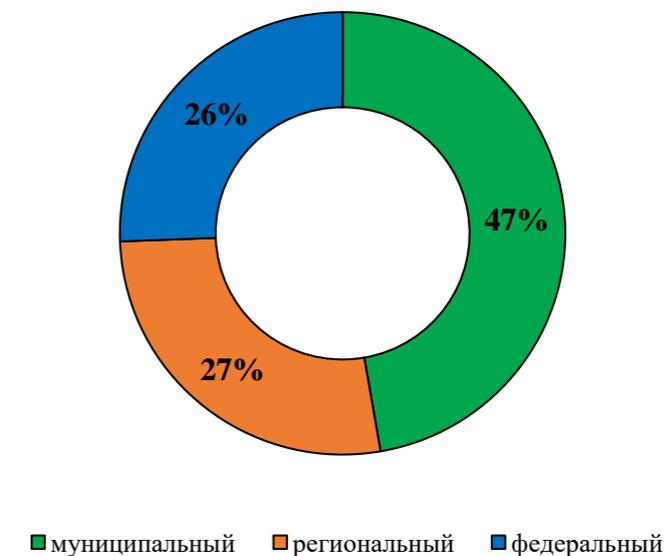
Цель	Решение
Запустить механизм формирования позиций каталога	<ul style="list-style-type: none">• Внедрение нового подхода в практику формирования позиций Каталога и характеристик позиций с привлечением экспертного и научного сообщества, ассоциаций производителей и заказчиков• Создание Краудсорсинговой платформы по обсуждению позиций КТРУ и характеристик позиций
Запустить механизм «сбора» ценообразующих характеристик позиций КТРУ	
Обеспечить на основе КТРУ возможность формирования НМЦК	<ul style="list-style-type: none">• Запустить возможность формирования рефератной цены по результатам закупок позиций из Каталога
Перезапустить процесс нормирования с учетом КТРУ	<ul style="list-style-type: none">• Формировать перечни для нормирования на основе позиций КТРУ и их характеристик• Вводить ценовые ограничения на закупку товаров (работ, услуг) в перечне нормирования в соответствии с рефератной ценой позиции Каталога



Доля малых закупок в сумме всех закупок достигает 10%, почти половина осуществляется заказчиками муниципального уровня

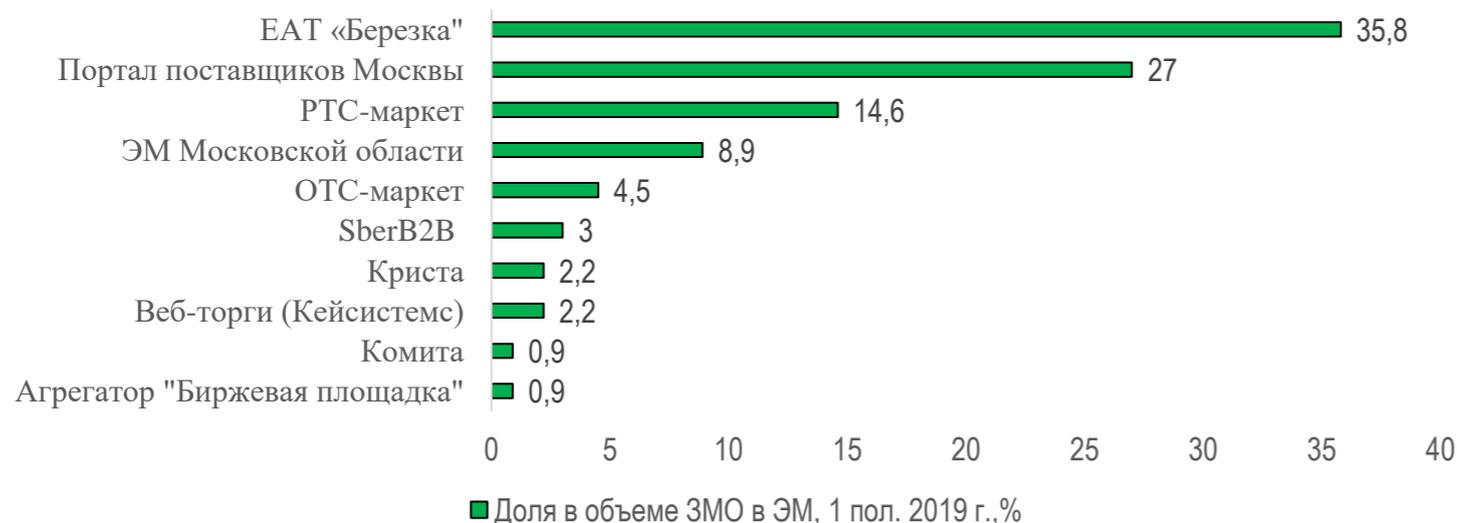
№ п.п.	Показатель	Ед. изм.	2018 год	1 пол. 2019 г.
1	Сумма всех закупок (размещенных в ЕИС закупок и закупок малого объема)	млрд. руб.	9 250,60	5 591,90
2	Сумма закупок малого объема	млрд. руб.	921,42	561,53
3	Количество закупок малого объема	млн. ед.	23,9	13,2
4	Доля закупок малого объема в общей сумме всех закупок	%	9,96	10,04

Доля закупок малого объема в разрезе уровней заказчиков в 2018 году

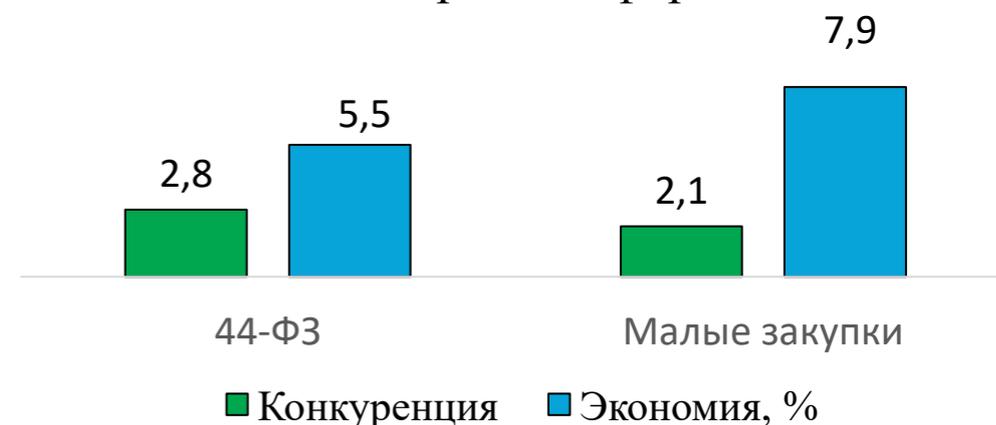


Рынок программных решений для проведения ЗМО в электронном виде сформировался и носит высоко конкурентный характер

Доля в объеме ЗМО в ЭМ, 1 пол. 2019 г.,%



Уровень конкуренции и экономии в 2019 г. в закупках по 44-ФЗ и в ЗМО в электронной форме





По разным направлениям малых закупок вводится административное ограничение площадок

Федеральные заказчики обязаны осуществлять ЗМО на ЕАТ «Березка»

- С 1 марта 2019 года вступили в силу требования распоряжения Правительства РФ № 824-р, устанавливающие обязанность заказчиков федерального уровня использовать ЕАТ «Березка» при осуществлении ЗМО.

С октября 2020 г. Законом №449-ФЗ вводится увеличение объема малых закупок до 3 млн. Руб., если такие закупки осуществляются в электронной форме на авторизованных ЭТП

- Перевод ЗМО на ЭТП повлечет за собой необходимость для субъектов РФ либо провести дополнительные работы по интеграции с такими площадками

либо осуществлять ЗМО по текущим правилам (на сумму до 600 тыс. руб., при годовом лимите 10%)

- Усиление тренда на приоритет цены в ущерб эффективности закупки (удовлетворению потребностей заказчика / целям закупки)

- **Непрозрачный механизм осуществления ЗМО заказчиками федерального уровня**

ЕАТ «Березка» не относится к АЭТП

- **Рост издержек как заказчика**

Заказчик должен вести закупки как на Березке иди на региональном портале, так и на ЭТП)

- **Рост издержек поставщика**

- Поставщику придется вести работу во всех системах

- По всему ассортименту необходимо внести предложения на всех площадках и обновлять их ежемесячно.

- Для каждого региона предложения должны вноситься отдельно

- **Усиливается риск договорных закупок**

Заказчику придется заранее договариваться поставщиком о размещении предложения на ЭТП, чтобы обеспечить фронт выбора заявок

- **Доля неконкурентных ЗМО может вырасти**

20 *Муниципальные заказчики и заказчики с малыми объемами вернутся на прямые закупки для снижения своих издержек*



Необходимо упорядочить проведение прямых малых закупок и малых закупок в электронной форме

Цель	Решение
Снять административные ограничения проведения закупок малого объема в электронной форме	<ul style="list-style-type: none">• Отменить обязанность заказчиков федерального уровня проводить ЗМО только на ЕАТ «Березка»• В 449-ФЗ разрешить проводить закупки малого объема от 3 млн. руб. в электронной форме также на электронных магазинах, уже действующих в субъектах РФ• Внести разъяснения по поводу проведения закупки малого объема от 3 млн. руб. в электронной форме заказчиками федерального уровня
Уйти от практики определения поставщика в ЗМО в электронной форме по наименьшей цене	<ul style="list-style-type: none">• Предоставить заказчикам право выбора удобного способа проведения малой закупки в электронной форме (котировочная сессия, закупка с полки)• Снять ограничение выбора поставщика только по наименьшей цене (в определенных случаях проведения ЗМО)
Ввести гибкие условия проведения малых закупок	<ul style="list-style-type: none">• Ввести в 44-ФЗ новый способ определения поставщика «Малая закупка», который будет проводиться только в электронной форме• Учесть лучшие региональные практики проведения ЗМО в электронной форме в требованиях к проведению процедуры «Малой закупки»• Оставить закупки по п.4 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ в зоне «прямых» малых закупок, вернув стоимостные ограничения по проведению такой закупки 100 тыс. и 5%• Предоставить заказчикам микро-закупок возможность осуществлять микро-закупку напрямую через банковскую карту и в коммерческих электронных магазинах (Озон, Беру, Яндекс-Маркет)