



ЭКСПЕРТНЫЙ ДОКЛАД
СИСТЕМА ГОСЗАКУПОК
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

2019

Введение

Система госзакупок в Российской Федерации – система закупок для государственных и муниципальных нужд, регулируемых 44-ФЗ¹, а также закупок отдельными видами юридических лиц, регулируемых 223-ФЗ².

Масштаб влияния госзакупок на экономику России значителен: совокупная стоимость контрактов и договоров, заключенных по результатам закупок для государственных (муниципальных) нужд и нужд отдельных видов юридических лиц, в 2019 году достигла 32,2 трлн руб., что составляет 29,58% ВВП России (таб. 1).

Количество поставщиков, включенных в реестр участников госзакупок в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС), в 2019 году достигло 420 тыс. организаций и индивидуальных предпринимателей.

Фактически в текущих условиях система госзакупок становится одним из ключевых институтов, оказывающих непосредственное влияние на экономические процессы, происходящие в стране.

Важной целевой группой системы госзакупок является сегмент малого и среднего бизнеса.

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 ГК Seldon.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями).

² Федеральный закон от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Таб. 1. Расходы на закупки субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019
Сумма контрактов, заключенных в рамках 44-ФЗ, трлн руб.	5,5	5,4	6,3	6,9	8,4
Сумма договоров, заключенных в рамках 223-ФЗ, трлн руб.	18,0	20,7	18,2	18,2	23,8
Общая сумма расходов на закупки субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ, трлн руб.	23,5	26,1	24,5	25,1	32,2
Объем ВВП номинальный, трлн руб.	83,1	85,6	91,8	104,3	109,4
Расходы консолидированного бюджета, трлн руб.	29,7	31,3	32,4	34,3	28,4
Доля расходов на закупки для государственных и муниципальных нужд в расходах консолидированного бюджета	28,25%	30,44%	26,66%	24,07%	29,41%
Доля расходов на закупки субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ в ВВП России	18,52%	17,25%	19,51%	20,23%	29,58%

Содержание

1.	Основные результаты системы госзакупок в 2019 году	6
2.	Система госзакупок в цифрах	8
3.	Объем конкурентного сектора госзакупок	9
4.	Уровень конкуренции	13
4.1.	Общие сведения об уровне конкуренции	13
4.2.	Уровень конкуренции в разрезе способов закупок	15
4.3.	Неконкурентный сектор закупок	17
4.3.1.	«Прямые закупки»	20
4.3.2.	Несостоявшиеся закупки	22
5.	Экономия в закупках	25
6.	Расторгнутые контракты	28
7.	Направления реформирования системы госзакупок в Российской Федерации	30
7.1.	Предложения по изменению подходов к регулированию контрактной системы	30
7.2.	Предложения по изменению подходов к регулированию закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц	34
8.	Приложения	36

1. Основные результаты системы госзакупок в 2019 году

Основным драйвером в контрактной системе в 2019 году стали национальные проекты. Во-первых, пробуксовки в реализации национальных проектов в начале года остро поставили вопрос о необходимости устранения избыточных требований в сфере закупок, бюрократических барьеров, препятствующих их эффективной реализации. Во-вторых, реализация масштабных национальных проектов оказала влияние и на объем закупок в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ, который продемонстрировал уверенный рост – с 8,6 трлн руб. в 2018 году до 10,1 трлн в 2019 году.

Очередной обширный пакет поправок был внесен Федеральным законом от 01.05.2019 №71-ФЗ. Помимо регламентации особенностей осуществления закупок работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и сносу объектов капитального строительства, одним из ключевых трендов указанного пакета поправок стало сокращение избыточной бумажной нагрузки на заказчиков.

Упразднены такие составляемые заказчиками документы, как отчет об исполнении контракта (отдельного этапа исполнения контракта), план закупок, обоснование к плану закупок и обоснование к плану-графику закупок, извещение об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также предусмотренный частью 3 статьи 93 Федерального закона №44-ФЗ отчет об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Упрощен порядок формирования заказчиками планов-графиков. Также была отменена обязанность заказчика привлекать экспертов к проведению экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги во всех случаях при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Упрощение правил планирования закупок положительно отразилось на информативности документов планирования: среднее количество изменений в планах-графиках закупок в 2019 году сократилось до 10,1 версии в год (в 2018 году – 13,5 версии в год). Результатом отмены обязательства публикации извещения об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) стало падение, по данным ЕИС, суммы НМЦК извещений об осуществлении закупки у единственного поставщика с 1,16 трлн руб. в 2018 году до 0,4 трлн руб. в 2019 году.

В данном случае оборотной стороной снижения бумажной нагрузки на заказчиков стало снижение прозрачности закупок у единственного поставщика.

Нормативные изменения коснулись и порядка проведения электронного аукциона. Сокращен срок проведения электронного аукциона, а также существенно расширены случаи проведения «короткого» электронного аукциона.

Если раньше «короткий» электронный аукцион можно было проводить для закупки с начальной (максимальной) ценой контракта до 3 млн руб., то Федеральным законом от 01.05.2019 №71-ФЗ этот порог был повышен сразу в 10 раз, до 300 млн руб., а для работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства – до 2 млрд руб.

Упрощение порядка проведения электронного аукциона способствовало дальнейшему усилению «аукционного крена»: доля закупок, размещенных посредством электронных аукционов, достигла в 2019 году 78,4% в стоимостном выражении.

Одним из негативных последствий этого стал внушительный рост доли несостоявшихся закупок, которая достигла в 2019 году 61,7% от суммы НМЦК всех размещенных извещений.

На несостоявшиеся электронные аукционы пришлось 85,8% от суммы НМЦК несостоявшихся закупок.

Вместе с тем следует отметить такую положительную тенденцию, как увеличение уровня конкуренции в государственных закупках. Среднее количество поданных заявок на закупку по 44-ФЗ выросло с 2,3 в 2018 году до 2,8 в 2019 году.

Возможно, это обусловлено адаптацией бизнеса к переводу всех конкурентных закупок преимущественно в электронную форму. Рост конкуренции сказался и на уровне экономии бюджетных средств по результатам проведения конкурентных закупок, который в 2019 году незначительно вырос и достиг 5,5%.

В 2019 году был увеличен порог малых закупок, осуществляемых в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 44-ФЗ, – со 100 тыс. руб. до 300 тыс. руб., а для учреждений культуры и иных учреждений, перечисленных в пункте 5 части 1 указанной статьи, – с 400 тыс. руб. до 600 тыс. руб.

Кроме того, с 200 тыс. руб. до 1 млн руб. была увеличена сумма, на которую заказчик вправе заключить контракт с единственным поставщиком на поставку лекарственных препаратов для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии.

Не менее важным для заказчиков изменением, обеспечивающим бесперебойность в поставках товаров, работ, услуг, стало уточнение порядка заключения нового контракта в случае расторжения ранее заключенного контракта.

Теперь в случае уклонения победителя от заключения контракта заказчик вправе не проводить повторную процедуру закупки и заключить контракт со вторым участником.

Вместе с тем сохраняется практически в неиз-

менном виде доля расторгнутых контрактов: в 2019 году она составила 7,2% в общей сумме цен контрактов.

Как и в предыдущие годы, расторжение контрактов происходит в основном по соглашению сторон (93,29% в сумме цен расторгнутых контрактов). Это говорит о сохранении проблемы «технического» расторжения контрактов, недостаточной гибкости существующих правил исполнения контракта и необходимости дальнейшего расширения случаев изменения существенных условий исполняющегося контракта. 223-ФЗ в 2019 году не претерпел значительных изменений. Во-первых, расширен перечень источников, на средства из которых бюджетные учреждения и государственные (муниципальные) унитарные предприятия при наличии утвержденного и размещенного в ЕИС положения о закупке могут осуществлять закупки в порядке, предусмотренном 223-ФЗ. Помимо грантов и средств, полученных при осуществлении иной приносящей доход деятельности (для бюджетных учреждений), в перечень теперь входят средства, полученные по завещанию и в качестве дара (включая пожертвования).

Кроме того, для заказчиков, перечни которых утверждены распоряжениями Правительства РФ от 06.11.2015 №2258-р и от 19.04.2016 №717-р, был закреплен срок планирования закупок, осуществляемых у субъектов малого и среднего предпринимательства. В соответствии с изменениями, предусмотренными Федеральным законом от 02.08.2019 №263-ФЗ, соответствующий раздел плана закупки товаров, работ, услуг формируется на срок не менее трех лет. Если первую новацию можно только приветствовать, то разумность второй новеллы вызывает существенные сомнения: планировать на три года закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства – явно избыточное и невыполнимое требование.

2. Система госзакупок в цифрах

В 2019 году значимость данных об объемах закупок (сумма НМЦ и количество извещений) ушла на второй план, так как и субъекты 44-ФЗ, и субъекты 223-ФЗ получили право не публиковать в ЕИС извещения об осуществлении закупки у единственного поставщика, в связи с чем объем госзакупок оценивался по стоимостным показателям контрактации в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ.

Самый крупный сегмент госзакупок – это сегмент 223-ФЗ. Стоимость договоров, заключенных субъектами 223-ФЗ, превышает стоимостные объемы контрактации государственных

и муниципальных заказчиков почти в три раза. По уровню конкуренции оба закона отличаются в худшую сторону от корпоративных практик крупнейших субъектов 223-ФЗ, где конкуренция в среднем составляет 4 заявки на закупку.

По показателям экономии и доле несостоявшихся закупок сегмент 223-ФЗ выглядит лучше, чем 44-ФЗ.

Показатели закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ, представлены в таблице 2. Показатели закупок, осуществляемых в рамках 223-ФЗ, представлены в таблице 3.

Таб. 2. Показатели закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ

Контрактная система (Закон №44-ФЗ)				
8,4 трлн руб.	2,8	5,5	75,98%	61,7%
Стоимость контрактов	Поданных заявок в среднем на одну закупку ³	Среднее значение достигнутой экономии бюджетных средств	Доля неконкурентного сектора в общей стоимости закупок ⁴	Доля несостоявшихся закупок в общей стоимости закупок

Таб. 3. Показатели закупок, осуществляемых в рамках 223-ФЗ

Закупки отдельных видов юридических лиц (Закон №223-ФЗ)				
23,8 трлн руб.	2	11,8	79,2%	41,6%
Стоимость договоров	Поданных заявок в среднем на одну закупку ³	Среднее значение достигнутой экономии	Доля неконкурентного сектора в общей стоимости закупок ⁴	Доля несостоявшихся закупок в общей стоимости закупок

³ С учетом лотов, где было подано 0 заявок.

⁴ С учетом восстановленных данных. Методика расчета восстановленных данных неконкурентного сектора закупок представлена в Приложении 3 к настоящему докладу.

3. Объем конкурентного сектора госзакупок

За время функционирования контрактной системы с 2014 года объем денежных средств на закупки для государственных и муниципальных нужд вырос на 67,7% и достиг в 2019 году 10,1 трлн руб.

В сравнении с 2018 годом в 2019-м государственные и муниципальные заказчики разместили на 12,2% больше закупок. Средняя стоимость закупки для государственных и муниципальных нужд увеличилась на 5%.

В закупках субъектов 223-ФЗ в 2019 году наблюдался рост количества размещенных закупок одновременно со снижением общей суммы НМЦ размещенных извещений (рис. 1).

Сумма цен контрактов, заключенных в рамках 223-ФЗ, превышает сумму НМЦ извещений о закупках на 76,7%. В 2018 году субъектам

223-ФЗ было предоставлено право не размещать в ЕИС извещение и документацию о закупке при проведении процедуры неконкурентными способами, в том числе у единственного поставщика.

Это привело к снижению количества публикуемых извещений при увеличении реальных объемов закупок, о котором можно судить по стоимости заключенных в рамках 223-ФЗ договоров (в реестр договоров данные о неконкурентных закупках вносить по-прежнему требуется).

В 2019 году в ЕИС в рамках 223-ФЗ было размещено извещений на закупку общей суммой НМЦ 13,4 трлн руб., общая стоимость договоров по отчетности субъектов 223-ФЗ составила 23,76 трлн руб. (рис. 2).

Рис. 1. Количество извещений в закупках, осуществляемых в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ

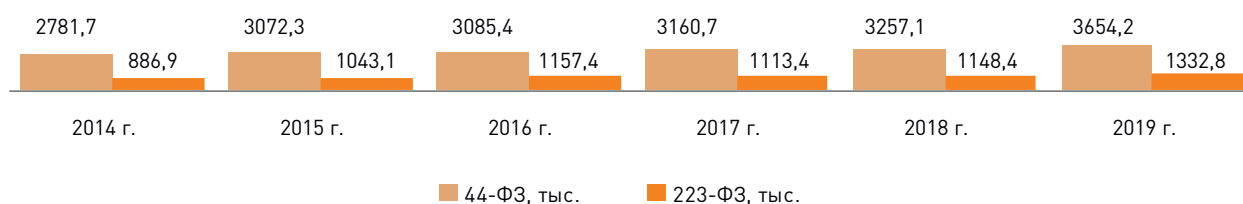
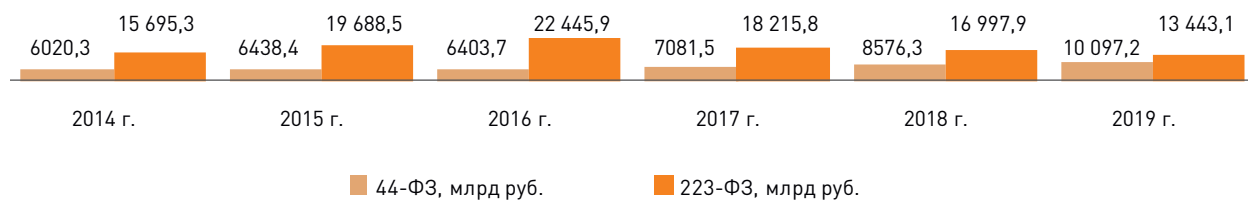


Рис. 2. Сумма НМЦ извещений в закупках, публикуемых заказчиками 44-ФЗ и 223-ФЗ в ЕИС

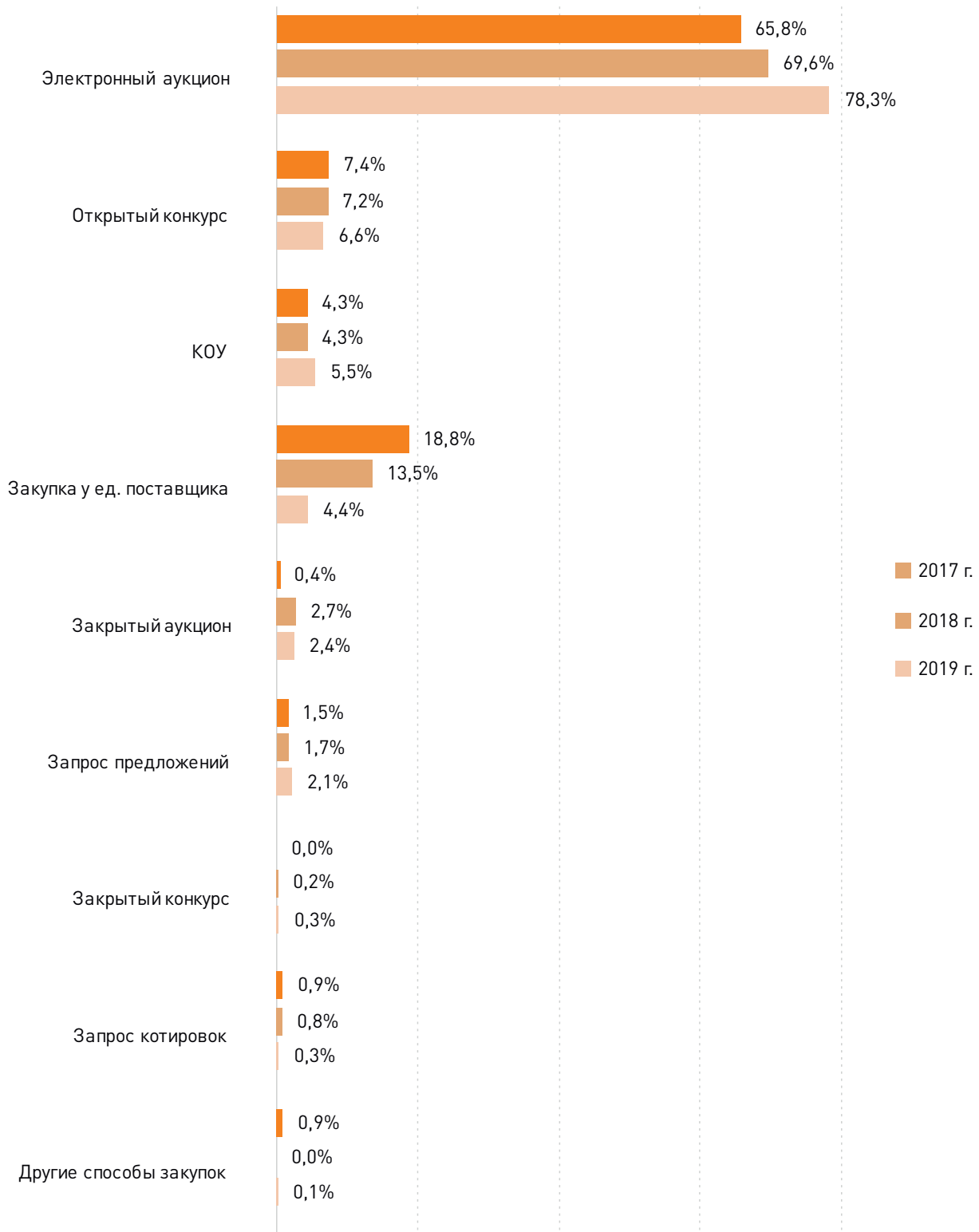
В 2019 году доля электронных аукционов, размещенных в рамках контрактной системы, увеличилась до 74,6% по количеству закупок и до 78,3% по сумме закупок (рис. 3). Объем закупок, размещенных в рамках электронных аукционов, достиг 7,9 трлн руб. – на 1,9 трлн руб. больше, чем в 2018 году (5,9 трлн руб.).

Удельный вес других способов закупок в общей сумме НМЦК размещенных извещений сокращается.

Общая стоимость контрактов, заключенных государственными и муниципальными заказчиками, выросла за 2019 год на 21% (с 6,94 трлн руб. в 2018 году до 8,74 трлн руб. в 2019 году).

Стоимость заключенных в рамках Федерального закона №223-ФЗ договоров выросла за 2019 год на 30,8% (с 18,16 трлн руб. в 2018 году до 23,77 трлн руб. в 2019 году).

Рис. 3. Доля способов определения поставщика в сумме НМЦК извещений, размещенных в рамках 44-ФЗ в 2017–2019 гг.



В закупках, осуществляемых субъектами 223-ФЗ, удельный вес различных способов определения поставщика распределен более равномерно: доля электронных аукционов в общей сумме НМЦ извещений составила 15,7%. Больше всего заказчиками 223-ФЗ проводилось закупок в рамках открытых конкурсов – 28,4% в сумме НМЦ всех размещенных извещений. На закупки у единственного поставщика приходится 23,3% суммы НМЦ всех размещенных заказчиками 223-ФЗ извещений (рис. 4).

Рис. 4. Сопоставление удельного веса наиболее распространенных способов закупок в сумме НМЦ извещений, размещенных в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ (в разрезе наиболее популярных способов определения поставщика), 2019 г.



4. Уровень конкуренции

4.1. Общие сведения об уровне конкуренции

2018 год ознаменовался резким падением уровня конкуренции в государственных и муниципальных закупках, которое связывается с переходным периодом при введении электронных процедур и с возникшей у поставщиков необходимостью «профессионализироваться» под новые правила закупок.

В 2019 году все конкурентные закупки (за редким исключением) были переведены в электронную форму, бизнес адаптировался к новым правилам участия в закупках, что повлияло на уровень конкуренции, который достиг максимума за все время существования контрактной системы – 2,8 поданной заявки на закупку⁵.

Тем не менее за все время существования контрактной системы уровень конкуренции в закупках для государственных и муниципальных нужд так и не смог преодолеть планку в 3 заявки на закупку и оставался ниже, чем в предреформенный период (таб. 4).

Корпоративный сегмент также продемонстрировал рост активности поставщиков: среднее количество поданных заявок на участие в закупках субъектов 223-ФЗ в 2019 году достигло 2 заявок.

Таб. 4. Динамика среднего количества поданных заявок

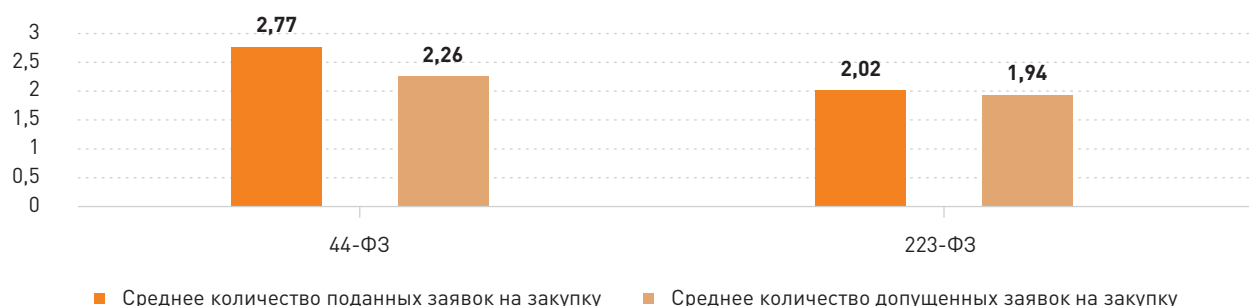
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
44-ФЗ	n/a	n/a	n/a	2,3	2,1	2,7	2,7	2,3	2,8
223-ФЗ	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1,6	1,7	1,2	2,0
94-ФЗ ⁶	3,38	3,52	3,52	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

⁵ С учетом лотов, где подано 0 заявок.

⁶ Информация о ходе осуществления закупок для государственных нужд в Федеральной службе государственной статистики: www.gks.ru/free_doc/new_site/zakupky/arh-stat.xls

При этом зафиксирована существенная разница между средним количеством поданных заявок и средним количеством допущенных заявок в закупках, осуществляемых в рамках контрактной системы (2,77 заявки и 2,26 заявки соответственно), тогда как в закупках по 223-ФЗ разрыв между средним показателем поданных и допущенных заявок незначителен (2,02 заявки и 1,94 заявки соответственно) (рис. 5).

Рис. 5. Показатели среднего количества поданных и допущенных заявок в 2019 г.



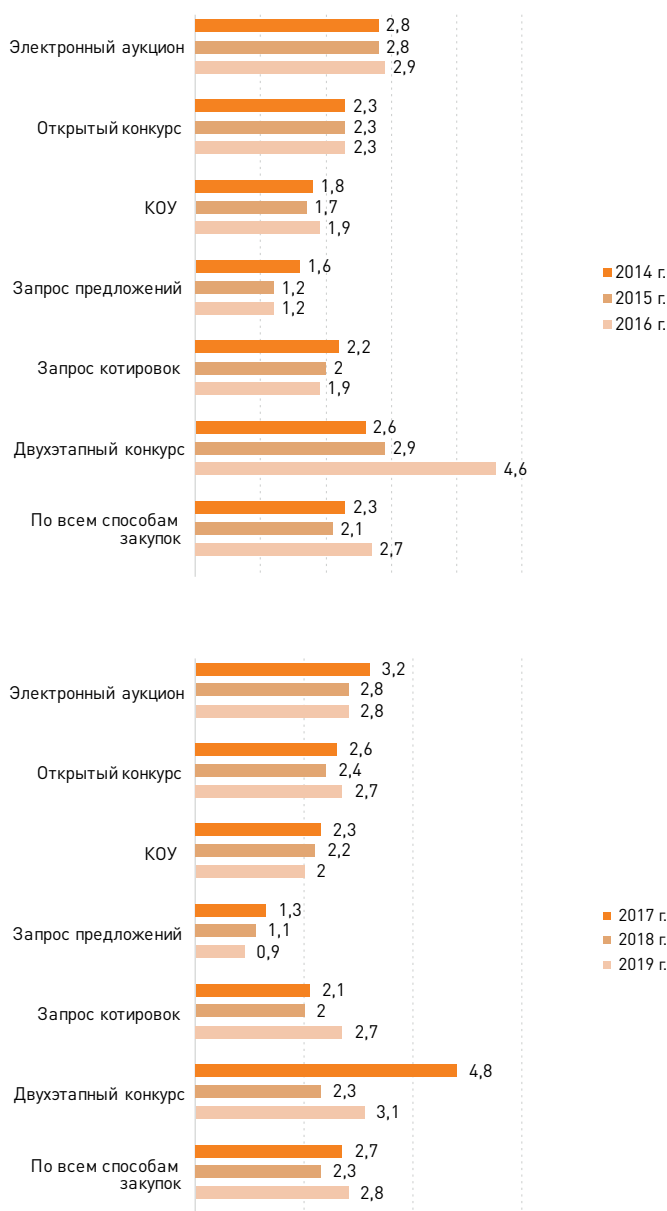
Разрыв, скорее всего, продиктован более жесткими правилами 44-ФЗ в части обработки поданных заявок («фатальность» для участника закупки ошибки в документации, отсутствие института дозапроса информации и так далее).

4.2. Уровень конкуренции в разрезе способов закупок

Среднее количество заявок на участие в закупке в рамках определенного способа определения поставщика отчасти отражает присущий данному способу уровень конкуренции, в какой-то мере – степень доверия участников закупки к тому или иному способу определения поставщика.

В сегменте 44-ФЗ самый высокий уровень конкуренции (измеряемый в среднем количестве заявок) наблюдается в процедурах двухэтапного конкурса (на протяжении четырех из шести лет истории контрактной системы). Второе место – у электронного аукциона (наибольшее значение среднего количества участников за шесть лет). Самый низкий уровень конкуренции по конкурентным способам закупок зафиксирован в ходе запросов предложений (0,9–1,6 заявки на закупку) (рис. 6).

Рис. 6. Уровень конкуренции в разрезе способов закупок по 44-ФЗ в 2014–2019 гг.



Как уже указывалось выше, в рамках 223-ФЗ в 2019 году в среднем подавалось 2 заявки на одну процедуру. При этом по некоторым способам закупок отрыв от 44-ФЗ совсем незначительный.

Например, в рамках электронных аукционов среднее количество поданных заявок на закупку составило 2,4 заявки, в рамках конкурсов – 2,4 заявки (в рамках открытых конкурсов, осуществляемых по 44-ФЗ, данный показатель составил 2,7). Самый высокий уровень конкуренции в закупках, осуществляемых по 223-ФЗ, зафиксирован в ходе проведения двухэтапных конкурсов (9,3) – данный способ определения поставщика демонстрирует лучшие показатели конкуренции в закупках, осуществляемых субъектами двух законов (рис. 7).

Уже несколько лет подряд самый высокий уровень конкуренции наблюдается в закупках, проводимых в рамках двухэтапных конкурсов (3,1 заявки на закупку в 2019 году в контрактной системе; 9,3 заявки в закупках, проводимых субъектами 223-ФЗ).

Вместе с тем вводимые регулятором нововведения способствуют сокращению доли других способов закупок, тогда как показатели конкуренции при применении более широкой палитры способов закупок свидетельствуют о целесообразности ее расширения.

Рис. 7. Сопоставление уровня конкуренции в разрезе наиболее распространенных способов закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ, 2019 г.



4.3. Неконкурентный сектор закупок

Неконкурентный сектор формируется из двух категорий закупок:

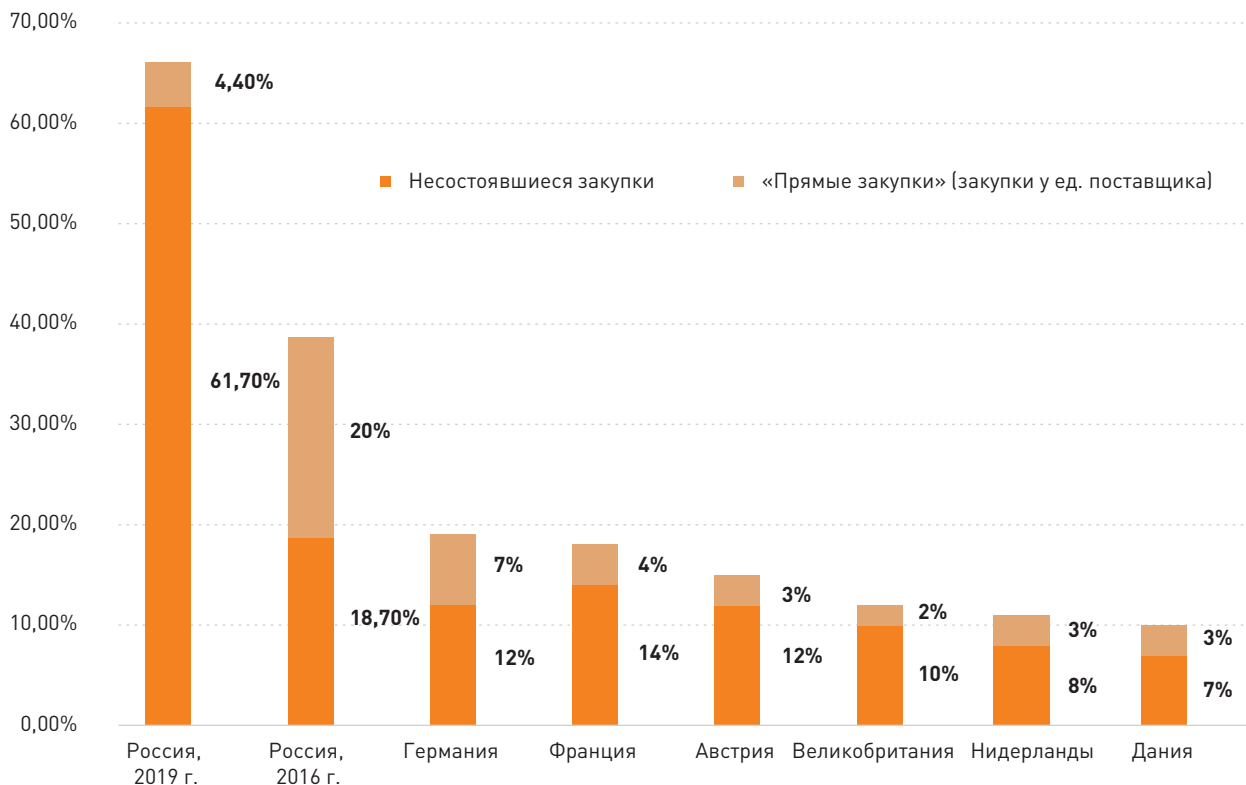
1. «Прямые закупки» – закупки, размещаемые в рамках способа закупки у единственного поставщика. Значительная часть «прямых закупок» осуществляется у естественных монополий и в соответствии с актами Президента России или Правительства России.
2. Несостоявшиеся закупки – конкурентные процедуры (аукцион, конкурс, иные конкурентные способы закупок), в которых участвовал или был допущен лишь один поставщик либо вообще никто не участвовал.

Рассмотрим данные категории подробнее.

В сегменте 44-ФЗ неконкурентный сектор закупок постоянно увеличивается начиная с 2017 года, и по результатам 2019 года он достиг 66,04% в общей сумме закупок.

При этом доля неконкурентного сектора в России в несколько раз превышает показатели других европейских стран (рис. 8–10).

Рис. 8. Доля неконкурентного сектора закупок от общей стоимости всех закупок различных стран в 2016 г. (зарубежные страны: по данным OECD за 2016 г.)

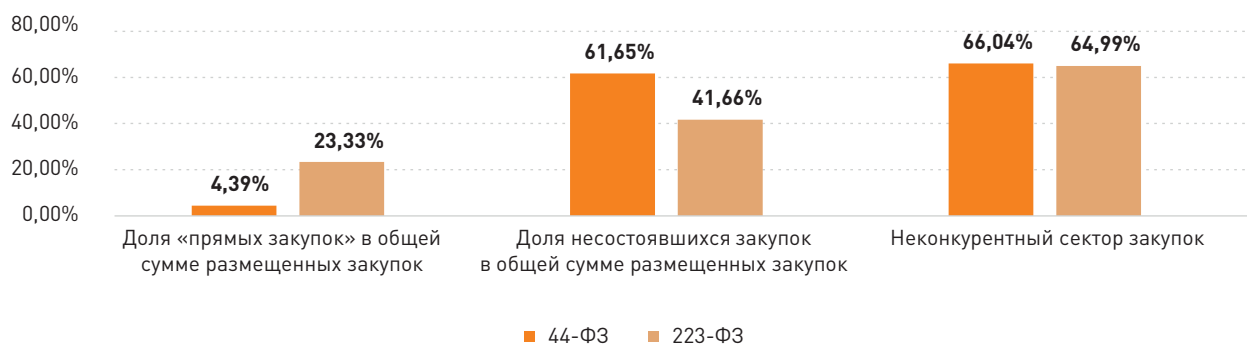


Совокупный объем неконкурентного сектора закупок по результатам 2019 года составил 6,67 трлн руб. Из них 6,23 трлн руб. приходилось на закупки по результатам несостоявшихся конкурентных процедур и 0,44 трлн руб. – на «прямые закупки» (основания статьи 93 44-ФЗ, за исключением пункта 25).

Рис. 9. Доля неконкурентного сектора закупок от общей стоимости всех закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы в 2015–2019 гг.



Рис. 10. Доля неконкурентного сектора закупок от общей стоимости всех закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ



Так как с 2019 года и субъекты 44-ФЗ, и субъекты 223-ФЗ получили право не публиковать в ЕИС извещения об осуществлении закупки у единственного поставщика, для оценки реальной ситуации с объемом неконкурентного сектора в Российской Федерации были восстановлены данные об объемах «прямых закупок» на основе статистики о закупках у единственного поставщика за предыдущие годы (расчеты приведены в разделе «Прямые закупки») (рис. 11).

По совокупному объему неконкурентный сектор 44-ФЗ чуть меньше, чем в закупках, осуществляемых в рамках 223-ФЗ. В то же время структура неконкурентного сектора принципиально разная: госкомпании и иные категории особых видов юридических лиц демонстрируют существенно меньшую долю несостоявшихся процедур и существенно большую – «прямых закупок».

Рис. 11. Доля неконкурентного сектора закупок от общей стоимости всех закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ (с учетом восстановленных данных)



4.3.1. «Прямые закупки»

Следствием отмены необходимости публикации извещения об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в рамках контрактной системы стало снижение суммы НМЦК публикуемых извещений об осуществлении «прямых закупок» с 1,2 трлн руб. в 2018 году до 0,44 трлн руб. в 2019 году. Таким образом, доля опубликованных извещений в рамках «прямых закупок» в общей стоимости закупок упала до 4,4%.

Для оценки всех выпавших из статистики ЕИС «прямых закупок» были проанализированы данные о публикуемых с 2014 года извещениях в рамках закупок у единственного поставщика.

За период с 2014 по 2018 год доля закупок у единственного поставщика в рамках контрактной системы изменялась незначительно и с учетом колебаний, которые были зафиксированы в 2016 и 2018 годах, составляла 18% от суммы НМЦК всех извещений. Сумма НМЦК извещений в рамках закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в среднем составляла 1,2 трлн руб. в год.

С учетом роста объема закупок в 2019 году на 17,7% относительно 2018 года восстановленный объем закупок у единственного поставщика в 2019 году составил 1,45 трлн руб., или 14,33% (таб. 5).

Таб. 5. «Прямые закупки», осуществляемые в рамках контрактной системы

Показатель	2014	2015	2016	2017
Закупки у единственного поставщика, млн руб. ⁷	1 189 096	1 185 916	1 281 158	1 334 415
Доля «прямых закупок» в общей сумме размещенных закупок	18,7%	18,42%	20,01%	18,84%

Показатель	2018	2019	2019 (восстановленные данные)
Закупки у единственного поставщика, млн руб.	1 156 323	443 080	1 447 400
Доля «прямых закупок» в общей сумме размещенных закупок	13,48%	4,39%	14,33%

⁷ На основе независимой статистики, предоставленной информационно-аналитической системой Seldon.

Субъектам 223-ФЗ предоставлено право не размещать в ЕИС извещение и документацию о закупке при закупке неконкурентными способами, в том числе у единственного поставщика, с 2018 года.

Для восстановления данных о неконкурентном секторе закупок, осуществляемых в рамках 223-ФЗ, были проанализированы данные о публикуемых извещениях в рамках закупок у единственного поставщика за 2016 и 2017 годы (за 2014–2015 годы сведения об извещениях, размещаемых субъектами 223-ФЗ в рамках «прямых закупок», в ЕИС отсутствуют).

В 2016 и 2017 годах доля «прямых закупок», осуществляемых в рамках 223-ФЗ, составляла 35,7% и 31,1% от суммы НМЦ всех извещений соответственно. Сумма НМЦ извещений в рамках закупок у единственного поставщика (единственного источника) в среднем за эти годы составляла 6,8 трлн руб. в год.

С учетом сокращения объема закупок в 2019 году на 26,2% относительно 2018 года восстановленный объем закупок у единственного поставщика, осуществляемых в рамках 223-ФЗ, в 2019 году составил 5 трлн руб., или 37,55% (таб. 6).

Таб. 6. «Прямые закупки», осуществляемые в рамках 223-ФЗ

Показатель	2016	2017	2019	2019 (восстановленные данные)
Закупки у единственного поставщика (единственного источника), млн руб.	8 013 182,73	5 665 101,36	3 136 584,61	5 047 229,27
Доля «прямых закупок» в общей сумме размещенных закупок	35,70%	31,10%	23,33%	37,55%

4.3.2. Несостоявшиеся закупки

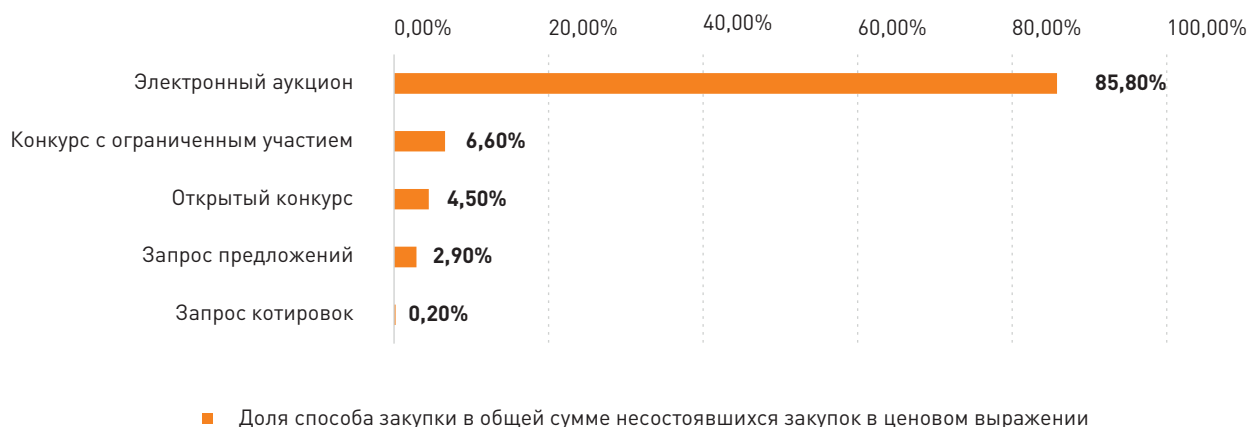
В сегменте 44-ФЗ настораживает динамика значений показателей по доле несостоявшихся процедур в общей стоимости закупок. По данным за 2019 год, значение показателя впервые превысило 50-процентный барьер и оказалось самым высоким с начала действия контрактной системы (рис. 12).

Упрощение порядка проведения электронного аукциона способствовало дальнейшему усилению «аукционного крена». Одним из негативных последствий этого стал внушительный рост доли несостоявшихся закупок: 85,8% от стоимости всех несостоявшихся закупок приходится на электронные аукционы (рис. 13).

Рис. 12. Доля несостоявшихся закупок в общей сумме НМЦК извещений, размещенных в рамках 44-ФЗ, %



Рис. 13. Удельный вес способов закупок в общей сумме НМЦК всех несостоявшихся закупок, проведенных в рамках 44-ФЗ в 2019 г.



Объем несостоявшихся электронных аукционов вырос с 3,66 трлн руб. в 2018 году до 5,3 трлн руб. в 2019 году, то есть 67,6% от суммы НМЦК всех размещенных в 2019 году электронных аукционов признаны несостоявшимися (в 2018 году было признано несостоявшимися 61,3% от суммы НМЦК размещенных электронных аукционов).

Сумма НМЦ несостоявшихся закупок, осуществляемых по Закону №223-ФЗ, составила в 2019 году 5,6 трлн руб., или 41,66% от суммы всех размещенных субъектами 223-ФЗ закупок (таб. 7, 8).

При этом наибольшая доля несостоявшихся процедур в закупках по 223-ФЗ зафиксирована по результатам проведения электронных аукционов: 66,68% от общей стоимости закупок в рамках данного способа признаны несостоявшимися.

Таб. 7. Несостоявшиеся процедуры в разрезе способов закупок, размещенных по 44-ФЗ в 2019 г., млн руб.

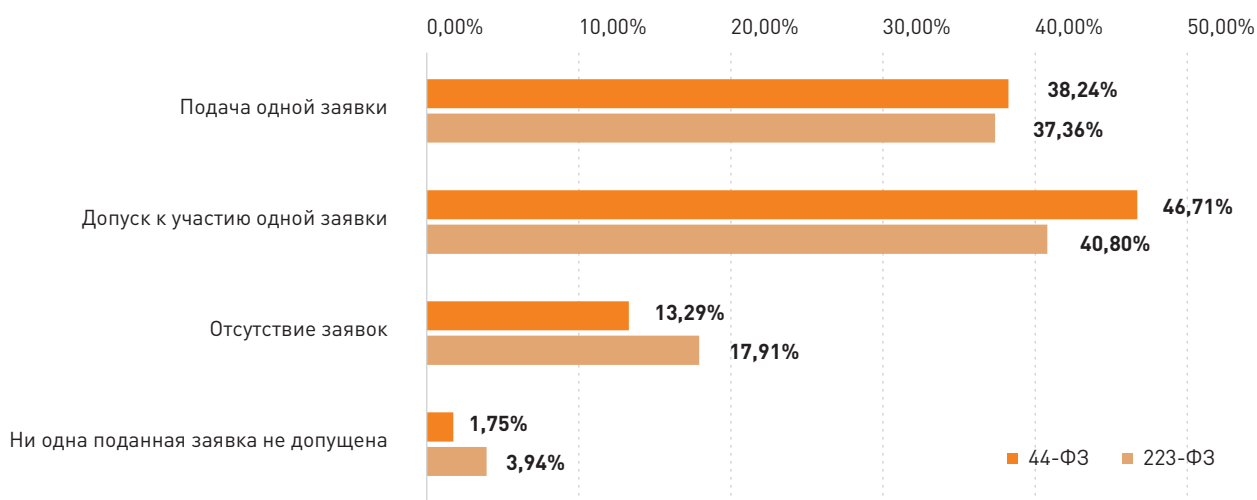
Способ закупки	Общая сумма НМЦК несостоявшихся процедур
Электронный аукцион	5 342 424,4
Конкурс с ограниченным участием	409 641,3
Открытый конкурс	282 169,4
Запрос предложений	181 376,4
Запрос котировок	9676,1
Двухэтапный конкурс	109,1
По всем способам закупок	6 225 396,6

Таб. 8. Сопоставление удельного веса несостоявшихся процедур в сумме НМЦ извещений в рамках наиболее распространенных способов закупок, размещенных по 44-ФЗ и 223-ФЗ, 2019 г.

Способ закупки	44-ФЗ	223-ФЗ
Электронный аукцион	67,60%	66,68%
Открытый конкурс (конкурс)	42,50%	36,25%
Конкурс с ограниченным участием	73,90%	13,09%
Запрос предложений	84,30%	59,47%
Запрос котировок	34,40%	51,74%
Двухэтапный конкурс	9,90%	0%
По всем закупкам	61,70%	41,66%

Основные причины признания процедуры закупки несостоявшейся – допуск к участию в закупке одного поставщика и подача одной заявки (рис. 14).

Рис. 14. Причины несостоявшихся процедур закупок (% от количества несостоявшихся)



Таким образом, основной вклад в показатели объема неконкурентного сектора вносят несостоявшиеся электронные аукционы, что говорит об имитационном характере данного способа определения поставщиков.

Вместо того чтобы ограничивать сферу применения электронных аукционов, регулятор ее расширяет, например кардинально повышая пороги т.н. короткого аукциона.

Кроме того, необходимо отметить, что сравнение показателей применения двух закупочных законов (44-ФЗ и 223-ФЗ) показывает, что более мягкий режим 223-ФЗ дает на выходе гораздо меньший объем неконкурентного сектора в сравнении с аналогичными показателями 44-ФЗ.

5. Экономия в закупках

В сфере действия 44-ФЗ в 2019 году уровень экономии⁸ при заключении контракта составил 5,5%.

Значение экономии остается ниже как в сравнении со значениями аналогичного показателя в предреформенный период, так и в сравнении со всеми предыдущими годами функционирования контрактной системы (за исключением значения за 2018 год).

В сегменте 223-ФЗ, наоборот, фиксируется позитивная динамика значения показателя относительной экономии (рост наблюдается третий год подряд) (таб. 9).

Таб. 9. Экономия при заключении контракта (договора), %

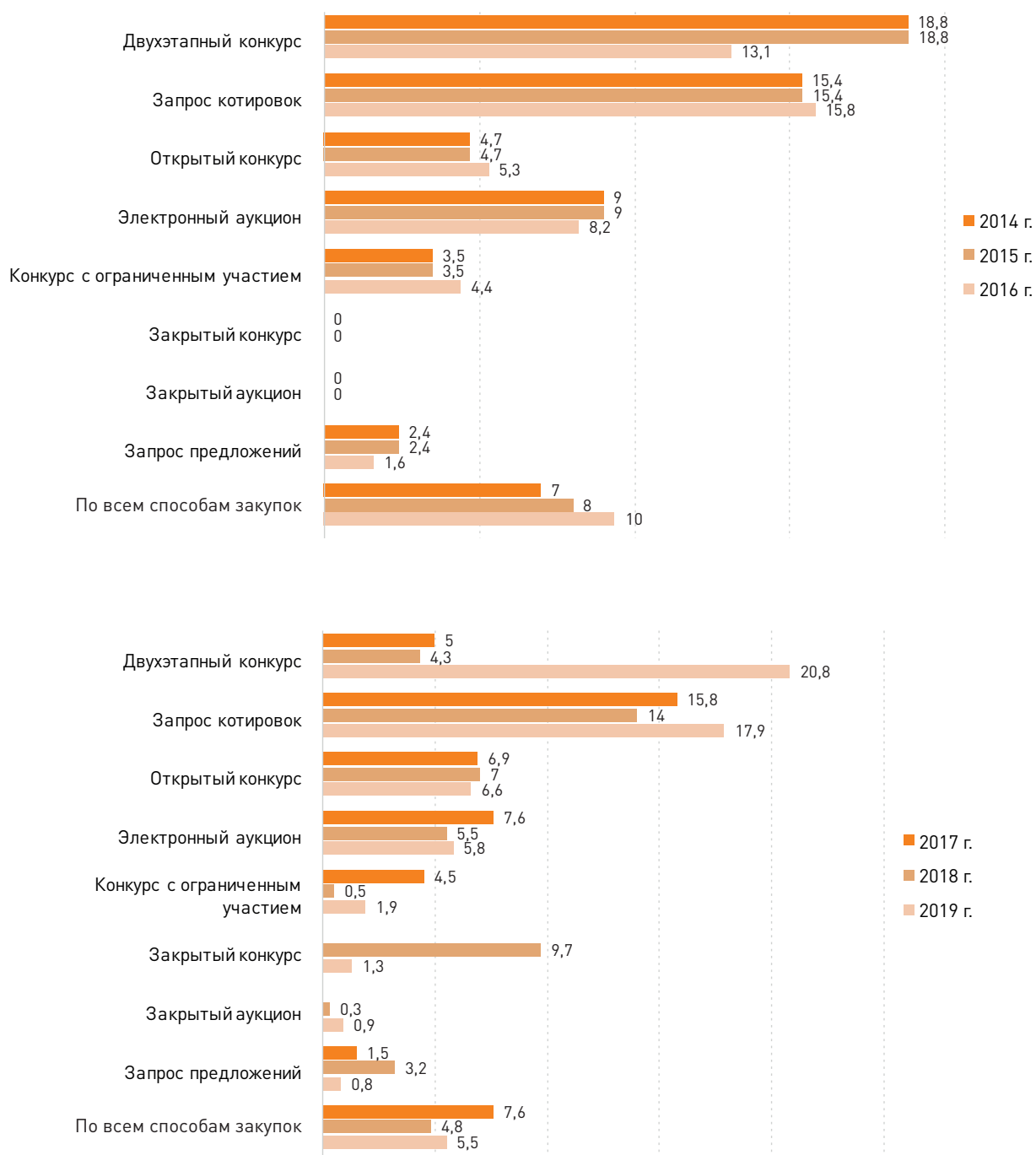
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Экономия при заключении контракта (44-ФЗ)	n/a	n/a	n/a	7	8	10	7,6	4,8	5,5
Экономия при заключении договора (223-ФЗ)	n/a	n/a	n/a	9	7	6	10,4	11,5	11,8
Экономия при заключении контракта (94-ФЗ) ⁹	12,78	9,54	13,2	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

В 2019 году наилучшие результаты по показателю относительной экономии бюджетных средств в закупках, размещенных в соответствии с положениями Закона №44-ФЗ, зафиксированы у двухэтапного конкурса (экономия 20,8%), запросов котировок (17,9%) и открытого конкурса (6,6%). Запрос котировок показывает высокие показатели экономии третий год подряд (рис. 15).

⁸ Уровень экономии в закупке показывает разницу между начальной максимальной ценой контракта (договора) и стоимостью заключенного контракта (договора) и не учитывает многих факторов, влияющих на действительную экономию по результатам закупок.

⁹ Информация о ходе осуществления закупок для государственных нужд в Федеральной службе государственной статистики: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/zakupky/arh-stat.xls

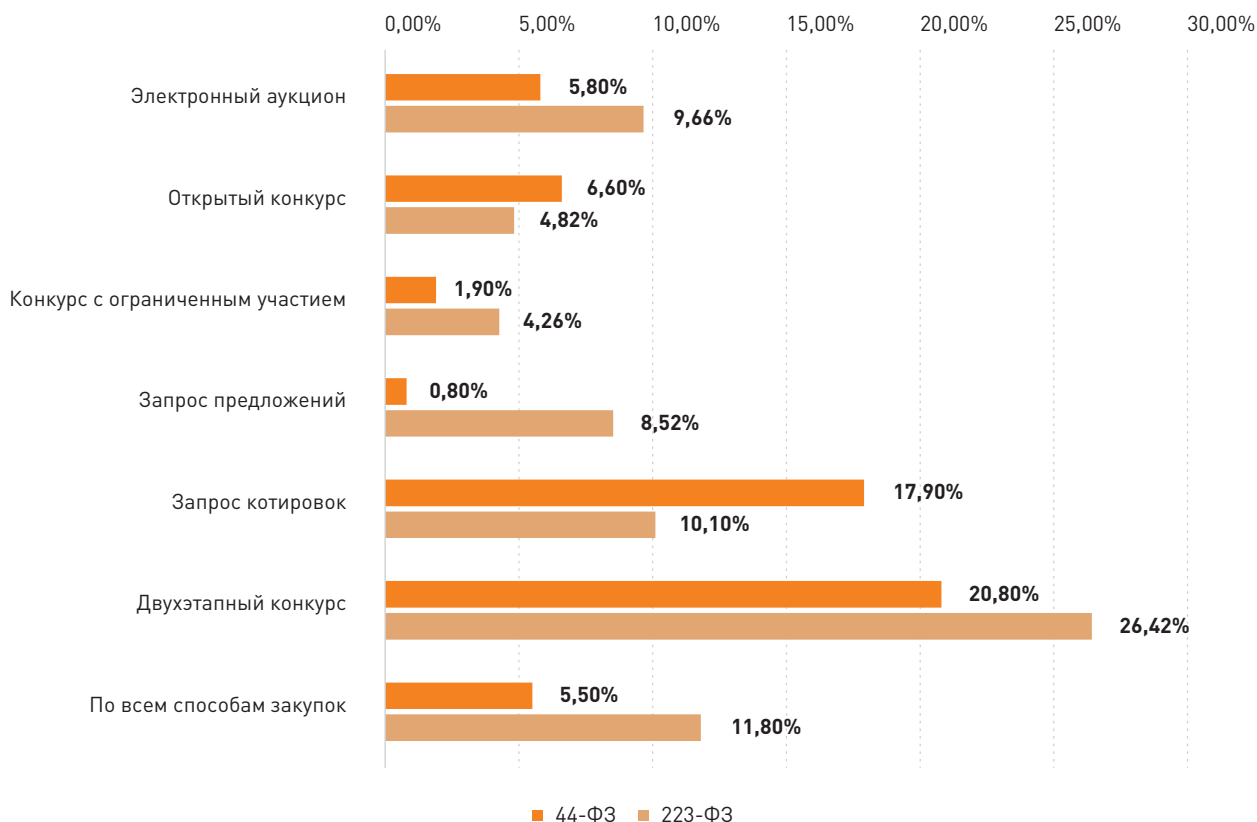
Рис. 15. Относительная экономия в разрезе способов закупок по 44-ФЗ в 2014–2019 гг., %



Самый высокий уровень относительной экономии в закупках, осуществляемых в рамках наиболее распространенных способов закупок по 223-ФЗ, зафиксирован в ходе проведения запроса котировок (10,10%) и электронного аукциона (9,66%), при этом экономия по результатам проведения электронных аукционов для нужд отдельных видов юридических лиц выше, чем в контрактной системе (экономия в электронных аукционах: 9,66% – по 223-ФЗ и 5,8% – по 44-ФЗ) (рис. 16).

Таким образом, в части относительной экономии бюджетных средств более мягкий режим 223-ФЗ показывает больший уровень эффективности в сравнении с жестким процедурным 44-ФЗ.

Рис. 16. Сопоставление уровня относительной экономии в разрезе наиболее распространенных способов закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ, 2019 г.



6. Расторгнутые контракты

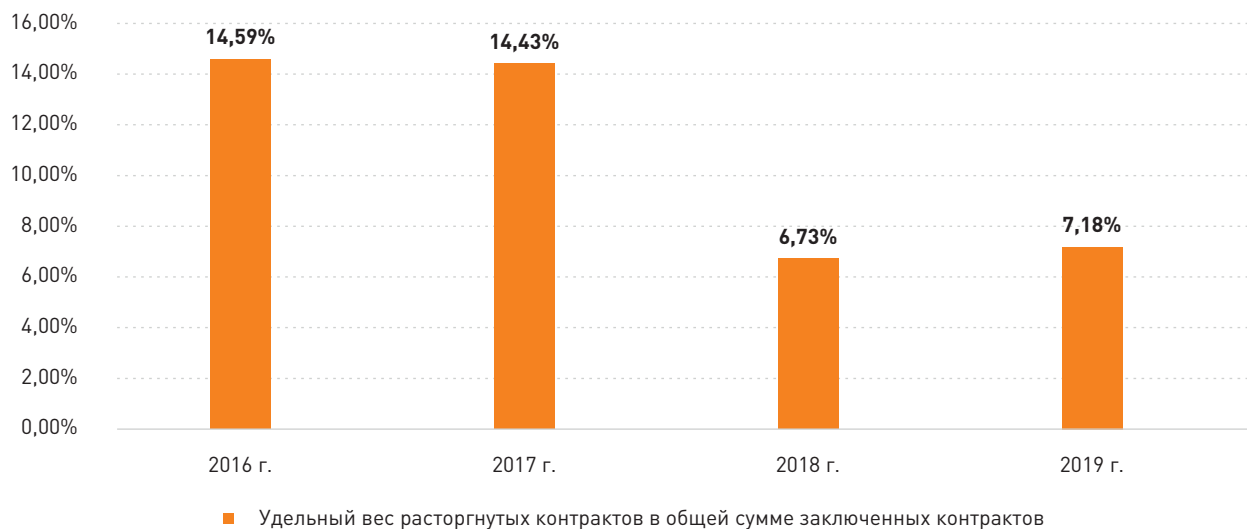
Доля контрактов (договоров), которые были расторгнуты, также является ключевым показателем качества нормативного правового регулирования в сфере закупок.

Расторжение контракта (договора) не может рассматриваться как эффективный исход отношений между заказчиком и подрядчиком, так как в 100% случаев приводит к дополнительному росту административных расходов на закупочные процедуры, в ряде случаев – к срыву обеспечения процессов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В любом случае большие значения данного показателя могут свидетельствовать о пороках в нормативном правовом регулировании системы закупок.

В отчетном периоде 2019 года в рамках 44-ФЗ было расторгнуто 415,57 тыс. контрактов общей стоимостью 603,7 млрд руб.

В сравнении с 2018 годом удельный вес расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов незначительно вырос: с 6,73% в 2018 году до 7,18% в 2019 году (рис. 17). В сравнении с 2018 годом в 2019 году стоимость расторгнутых контрактов увеличилась на 28,6%.

Рис. 17. Удельный вес расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов по 44-ФЗ



В рамках Закона №223-ФЗ за 2019 год было расторгнуто 37 тыс. договоров общей стоимостью 165,3 млрд руб. Удельный вес расторгнутых договоров в общей стоимости заключенных договоров составил 0,7% (рис. 18).

Рис. 18. Сопоставление показателей удельного веса расторгнутых контрактов (договоров) в общей стоимости контрактов (договоров) по 44-ФЗ и 223-ФЗ, 2019 г.



В разрезе способов определения поставщика наибольшая доля контрактов (договоров), которые были расторгнуты (по стоимости заключенных контрактов (договоров)), зафиксирована в рамках запросов котировок. По результатам запросов котировок в закупках, осуществляемых в рамках контрактной системы, расторгалось 9,3% от стоимости контрактов. В закупках субъектов 223-ФЗ этот показатель составил 1,64% (таб. 10).

Таб. 10. Сопоставление показателей расторжения контрактов по наиболее распространенным способам закупок, размещенных по 44-ФЗ и 223-ФЗ (доля расторгнутых контрактов в общей сумме цен размещенных по каждому способу контрактов), 2019 г.

Способ проведения	44-ФЗ	223-ФЗ
Электронный аукцион	7,50%	1,24%
Открытый конкурс	2,90%	0,32%
Конкурс с ограниченным участием	4,30%	0,29%
Запрос предложений	2,50%	1,43%
Запрос котировок	9,30%	1,64%
Закупка у единственного поставщика	9,10%	0,37%

Сегменты 44-ФЗ и 223-ФЗ демонстрируют принципиальную разницу степени интенсивности расторжения контрактов (договоров): в контрактной системе доля договоров, которые были расторгнуты по той или иной причине, выше почти на порядок. По наиболее распространенному способу торгов – электронному аукциону – показатель приближается к значению один расторгнутый контракт на каждые десять контрактов.

Отметим, что доля расторгнутых контрактов, заключенных по итогам открытых конкурсов, почти в три раза меньше в сравнении с аукционами – еще одно подтверждение того, что конкурс позволяет отобрать более профессионального поставщика.

7. Направления реформирования системы госзакупок в Российской Федерации

7.1. Предложения по изменению подходов к регулированию контрактной системы

1. Повышение степени свободы заказчика при определении способа контрактации

1.1. В целом:

- 1.1.1. Дать заказчику право выбора способа определения поставщика (при наличии определенных ограничений реализации такого права).
- 1.1.2. Расширить палитру способов торгов:
 - Снять требование одновременного соблюдения двух условий при проведении двух-этапного конкурса, расширив тем самым сферу его применения.
 - Установить возможность применения нового способа определения поставщика – конкурентных переговоров (с видеозаписью), а также ввести обязательность их проведения с единственным участником закупки свыше 1 млрд руб.
- 1.1.3. Исключить как таковое понятие обязательного аукционного перечня.
- 1.1.4. Установить запрет на проведение электронного аукциона при закупке «доверительных» благ (образовательные услуги, строительство, НИР и НИОКР, экспертиза и консультации и так далее).
- 1.1.5. Расширить сферу применения рамочных соглашений (в отношении любых стандартных ТРУ, потребность в которых может возникать на неопределенной или многократной основе и/или может возникать на безотлагательной основе), включая

рамочные соглашения с несколькими поставщиками. Исключить из сферы возможного применения сложные, инновационные, высокотехнологичные ТРУ.

1.2. В отношении отдельных отраслей:

- 1.2.1. Для закупок НИР и НИОКР дать заказчикам возможность применять формат инновационного партнерства.
- 1.2.2. Максимально расширить перечень лекарств, закупаемых по торговому, а не международному непатентованному наименованию.

2. Развитие конкуренции на торгах

- 2.1. Публичная декларация НМЦК – право, а не обязанность заказчика.
- 2.2. Предусмотреть открытую и прозрачную процедуру проведения предторговых переговоров (переговоры перед объявлением торгов) между заказчиком и потенциальными участниками закупки о ценах и условиях договора.
- 2.3. Наделить заказчика правом на использование нового способа контрактации – «каталожной закупки» (закупка в Каталоге товаров, работ и услуг исходя из ofert поставщиков, которые размещены в Каталоге). Для создания данного способа контрактации необходимо пересмотреть подход к созданию КТРУ: наполнение отдельных позиций КТРУ на основе краудсорсинговой модели ценообразующими характеристиками для использования Каталога в качестве базы референтных цен.

3. Упрощение основных процедур в закупочной деятельности (как для заказчиков, так и для поставщиков), повышение гибкости контракта

- 3.1. Расширить права на изменение условий контракта. Здесь нужно перевернуть презумпцию: не закрытый перечень случаев (как сейчас), а право заказчика менять контракт по умолчанию при соблюдении трех условий:
- первое: потребность в изменении продиктована событиями, которые не мог предусмотреть заказчик, действующий разумно и осмотрительно;
 - второе: изменение контракта не меняет общую природу контракта;
 - третье: увеличение цены не превышает 30–50% от текущей цены контракта.
- 3.2. Ввести гибкие правила обработки заявок (возможность уточнения заявки, дозапроса документов и т.п.).
- 3.3. Пересмотреть архитектуру правил нормирования в сфере закупок, сосредоточив полномочия по установлению основных требований к закупаемым товарам, работам, услугам, нормативным затратам на уровне Правительства РФ.
- 3.4. Перейти на сервисную модель единой информационной системы контрактной системы (ЕИС) (постоянный процесс анализа потребностей, разработки, тестирования и ввода в эксплуатацию новых сервисов, облегчающих работу как заказчикам, так и поставщикам; пример: «конструктор проекта контракта» на основе библиотеки типовых контрактов; «календарь закупки»; сервис анализа ценовой информации; сервис поиска аффилированности и проверки информации, представленной участником закупки, и так далее). Трудоемкость заказа можно снизить, наведя порядок с ЕИС. Сейчас дозвониться на горячую линию – это челлендж.

- 3.5. Унифицировать, стандартизировать 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).

4. Крупные заказчики и крупные заказы

- 4.1. Введение права любого заказчика при организации закупки свыше 1 млрд руб. на конструирование отдельного способа закупки.
- 4.2. Введение права крупного заказчика (с объемом закупочного бюджета свыше 5 млрд руб.) на разработку и применение категорийных стратегий (включают в себя дизайн отдельных процедур, возможность применения стратегии выращивания поставщиков, инновационные партнерства, мультисорс и проч.)
- 4.3. Публичное рейтингование качества закупочной деятельности крупных заказчиков на федеральном уровне (в соответствии с методикой, одобренной независимым экспертным советом, состоящим из признанных экспертов в сфере коммерческих и государственных закупок, а также антимонопольного регулирования) как мера, которая позволяет проконтролировать результаты реализации категорийных стратегий и неэффективные перевести в стандартный режим.

5. Контроль не только (и не столько) процедур, но и результатов

- 5.1. Реинжиниринг контроля в сфере закупок, осуществляемого ФАС России и Федеральным казначейством, на основе внедрения риск-ориентированного подхода и формирования единого «профиля риска» заказчика. «Профиль риска» заказчика может формироваться на основе таких критериев (риск-факторов), характеризующих

закупочную деятельность заказчика и специфику закупаемых им товаров (работ, услуг), как:

- уровень конкуренции (удельный вес конкурентных закупок в общем объеме закупок; доля несостоявшихся закупок и закупок у единственного поставщика в общем объеме конкурентных закупок; среднее количество заявок на одну конкурентную процедуру);
- уровень бюджетной экономии (процент снижения начальной (максимальной) цены контракта при проведении конкурентных процедур определения поставщика; доля закупок по неминимальной цене);
- уровень результативности закупок (доля расторгнутых контрактов в общем количестве заключенных контрактов; доля подписанных дополнительных соглашений к контрактам об изменении условий исполнения таких контрактов в общем количестве заключенных контрактов);
- количество обоснованных и частично обоснованных жалоб;
- количество вступивших в законную силу в течение двух последних лет постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.29–7.32 КоАП РФ;
- совокупный годовой объем закупок, осуществляемых заказчиком;
- осуществление заказчиком закупок, объектом которых являются товары, работы, услуги, относящиеся к определенным кодам ОКПД2.

При внедрении системы рейтингования качества закупочной деятельности заказчиков его результаты также могут использоваться для формирования «профиля риска» заказчика.

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

5.3. Дополнение КоАП РФ специальными мерами ответственности заказчиков за нарушения требований Федерального закона №44-ФЗ. В настоящее время не за все нарушения требований Федерального закона №44-ФЗ, проверка соблюдения которых относится к предмету контроля органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, предусмотрены специальные меры ответственности в КоАП РФ. Например, утверждение ФОИВ предельных цен товаров, закупаемых для нужд заказчиков, превышающих предельные цены, установленные Правительством РФ; неприменение заказчиком мер ответственности по контракту (договору) к поставщику (подрядчику, исполнителю) и др. В данных случаях привлечение заказчика к ответственности возможно только на общих основаниях статьи 19.5 КоАП РФ – за неисполнение в установленный срок ранее выданного предписания органа контроля, а предусмотренные санкции несоизмеримо меньше, чем по специальным составам, притом что потенциальный ущерб охраняемым законом интересам в приведенных примерах нарушений не меньше, чем по нарушениям, предусмотренным специальными составами. Так, по части 1 статьи 7.29.3 КоАП РФ за включение в план-график закупок начальной (максимальной) цены контракта, в отношении которой обоснование отсутствует или не соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, предусмотрено наложение

административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 50 тыс. руб., а по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ за невыполнение в установленный срок предписания органа контроля должностному лицу грозит наложение административного штрафа в размере от 1 тыс. до 2 тыс. руб.

- 5.4. Совершенствование стандартов внешнего государственного аудита (контроля) в сфере закупок. 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.

- 5.5. Создание автоматизированной системы идентификации риска сговора поставщиков.

7.2. Предложения по изменению подходов к регулированию закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц

1. Повышение прозрачности закупок и уровня конкуренции

- 1.1. В целях обеспечения большей прозрачности закупок госкомпаний и естественных монополий по аналогии с процедурами финансового аудита, действующими для акционерных обществ, можно обсуждать идею введения «закупочного аудита» – с предоставлением органам управления этих компаний (в т.ч. в публичном формате) комплексной оценки их закупочной деятельности. Такая оценка должна проводиться независимыми организациями и основываться на общепризнанных стандартах, разработанных на основе анализа «хорошей закупочной практики» с участием представителей сообщества специалистов по закупкам.
- 1.2. В целях улучшения качества конкуренции на торгах предлагается установить запрет установления необоснованных ограничений конкуренции (ч. 1 ст. 17 135-ФЗ) и тем самым закрепить возможность заказчика устанавливать разумные, оправданные и открытые требования (преимущества) к участникам закупки. Обоснованием ограничения конкуренции в форме установления требований и критериев могут являться требования технических регламентов (в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании), документы, разрабатываемые и применяемые в национальной системе стандартизации (в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации), требования открыто размещенных в ЕИС документов, определяющих правила формирования документации о закупке (положение о закупке, техническая политика, закупочная или

категорийная стратегии и иные аналогичные документы), либо решения лиц, уполномоченных на это в соответствии с положением о закупке. Это позволит:

- исключить практику оспаривания любых требований заказчика, ввиду того что каждое требование по определению ограничивает конкуренцию;
- устранить противоречие в законодательстве, поскольку 223-ФЗ в качестве одного из принципов указывает отсутствие необоснованных ограничений;
- легитимно и обоснованно предоставлять преимущества участникам из программ партнерства, иных аналогичных программ (например, программ стандартизации требований, программ управления качеством и т.д.);
- повысить прозрачность закупок и качество конкуренции.

2. Обеспечение качества закупаемой продукции

- 2.1. В целях обеспечения высокого качества приобретаемых товаров, работ и услуг целесообразно снять с заказчиков требование, ограничивающее закупку продукции конкретных товарных знаков (ч. 6.1 ст. 3 223-ФЗ).
- 2.2. Предоставить право заказчикам в рамках проявления должной осмотрительности запрашивать у участников закупки дополнительные документы для проверки их добросовестности и исключения возможности заключения договоров с фирмами-«однодневками» (подобные допросы должны проводиться прозрачно и наглядно – быть открытыми для других участников).

- 2.3. Законодательно закрепить для заказчиков возможность учитывать деловую репутацию и собственный негативный опыт взаимодействия с поставщиком, выразившийся в наличии судебных споров с соответствующим поставщиком, так как существующий реестр недобросовестных поставщиков не может в полной мере обеспечить добросовестность всех участников закупки.

3. Категорийное управление закупками (осуществление закупок и управление снабжением с учетом специфики закупаемой продукции)

- 3.1. Разрешить заказчикам устанавливать открытые неиндивидуальные ограничения при закупках специфической или нестандартной продукции (оборудования) (возможность аккредитации поставщиков, возможность аттестации оборудования, возможность устанавливать преференции производителям).

4. Повышение степени свободы заказчика

- 4.1. Публикация НМЦД – это право, а не обязанность заказчика.
- 4.2. Определить, что привлечение для оценки заявок квалифицированных экспертных групп, использующих для оценки закрепленную закупочной документацией методологию оценки, не является нарушением принципа измеряемости устанавливаемых требований.
- 4.3. Предоставить заказчику право отказаться от заключения договора в случае, если такой отказ связан с внесением органами государственной власти изменений в утвержденные инвестиционные программы заказчиков, во исполнение которых осуществлялась соответствующая закупка.
- 4.4. Исходя из отсутствия возможности полноценного учета Правительством РФ особенностей деятельности всех заказчиков при формировании перечней или группы товаров, работ, услуг, сведения о закупке

которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в ЕИС, рекомендуется предоставить заказчикам право самостоятельно утверждать такие перечни в соответствии с Федеральным законом от 29.07.2004 №98-ФЗ «О коммерческой тайне».

5. Снижение издержек заказчиков

- 5.1. Увеличить порог стоимости закупок, которые заказчик вправе не размещать в ЕИС, со 100 тыс. руб. и 500 тыс. руб. (если годовая выручка заказчика за отчетный финансовый год составляет более чем 5 млрд руб.) до 500 тыс. руб. и 3 млн руб. соответственно.
- 5.2. Исключить норму, закрепляющую право Правительства РФ устанавливать перечень товаров, работ, услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме (ч. 4 ст. 3 223-ФЗ), ввиду отсутствия единых и обоснованных критериев включения товаров, работ, услуг в данный перечень.
- 5.3. Исключить норму (ч. 3 ст. 4 223-ФЗ), закрепляющую обязанность заказчика размещать в ЕИС план закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции и лекарственных средств на период от пяти до семи лет, поскольку данное требование не соответствует высокой скорости технологических изменений.
- 5.4. Исключить из сферы регулирования 223-ФЗ закупки, которые осуществляются заказчиками не для удовлетворения своих непосредственных нужд и где риск коррупции минимизируется быстрым контролем результата: товары, приобретаемые исключительно с целью перепродажи, а также товары, работы, услуги, приобретаемые исключительно в целях выполнения заказчиками поручений принципалов, комитентов, учредителей управления по договорам поручения, комиссии, агентирования, доверительного управления.

8. Приложения

Приложение 1. Сводные данные, характеризующие деятельность контрактной системы

Показатель	Ед. изм.	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Сумма НМЦК планов-графиков	трлн руб.	9,19	12,57	11,22	10,16	8,94	10,84
Сумма НМЦК извещений	трлн руб.	6,3	6,4	6,4	7,1	8,6	10,1
Количество извещений	млн	2,8	3,07	3,08	3,15	3,26	3,66
Стоимость контрактов	трлн руб.	5,5	5,48	5,4	6,32	7,08	8,4
Средняя стоимость контракта	млн руб.	1,9	1,8	1,6	1,8	1,9	2,3
Экономия	%	7,7	8,4	10,3	7,6	4,8	5,5
Конкуренция	ед.	2,2	2,1	2,7	2,7	2,3	2,8
Результативность	ед.	1	1,07	1,06	1,09	1,1	1
Сумма НМЦК несостоявшихся конкурентных закупок	трлн руб.	n/a	1,297	1,2	2,84	4,195	6,225
Доля несостоявшихся закупок (по сумме НМЦК)	%	n/a	19,7	18,7	40	48,9	61,7
Стоимость расторгнутых контрактов	млрд руб.	n/a	n/a	787,8	912	471,7	603,7
Доля расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов	%	n/a	n/a	14,59	14,43	6,73	7,18

Приложение 2. Сводные данные, характеризующие деятельность Федерального закона №223-ФЗ

Показатель	Ед. изм.	2015	2016	2017	2018	2019
Сумма НМЦ планов-графиков	трлн руб.	0,22	19,46	34,87	37,82	45,49
Сумма НМЦ извещений	трлн руб.	19,69	22,45	18,22	17	13,44
Количество извещений	млн	1,04	1,16	1,11	1,15	1,33
Стоимость договоров	трлн руб.	17,98	20,66	18,16	18,16	23,76
Средняя стоимость договора	млн руб.	21,1	20,5	18,1	14,3	15,6
Экономия	%	7	6	10,4	11,5	11,8
Конкуренция	ед.	n/a	1,6	1,7	1,2	2
Результативность	ед.	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1
Сумма НМЦ несостоявшихся конкурентных закупок	трлн руб.	n/a	n/a	n/a	n/a	5,6
Доля несостоявшихся закупок (по сумме НМЦ)	%	n/a	n/a	n/a	n/a	41,66
Стоимость расторгнутых договоров	млрд руб.	n/a	n/a	n/a	n/a	165,3
Доля расторгнутых договоров в общей стоимости договоров	%	n/a	n/a	n/a	n/a	0,7

Приложение 3. 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 рассчитывалось по формуле:

среднее количество поданных заявок = количество всех заявок / количество лотов.

Экономия в закупках

Экономия в закупках – относительная экономия (ОЭ) (в процентах) рассчитывалась по формуле:

$OЭ = (\text{сумма } AЭ \text{ по всем лотам} / \text{сумма НМЦК всех лотов}) \times 100\%$

Абсолютная экономия (АЭ) – экономия при заключении контракта в разрезе способов закупки (в рублях) рассчитывалась по формуле:

$\sum N \times (P_i / \sum P_i) - P_i$, где

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

P_i – цена каждого контракта;

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

В статистику входили только те лоты, по которым выполнено условие $AЭ \geq 0$.

Показатель рассчитывался на дату заключения контракта.

Не учитывались:

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

Если:

- для конкретного лота (и привязанного к нему контракта) $AЭ < 0$, показатель оставался пустым;
- по одному лоту заключено несколько контрактов с несколькими участниками, АЭ считалась для каждого контракта в лоте.

Неконкурентный сектор закупок (восстановленные данные)

Доля неконкурентного сектора в закупках – сумма долей несостоявшихся закупок и «прямых закупок» (в процентах).

Доля несостоявшихся закупок (НЗ) оценивалась по формуле:

$НЗ = (\text{сумма НМЦК несостоявшихся закупок} / \text{сумма НМЦК извещений}) \times 100\%$

Доля «прямых закупок» (ПЗ) оценивалась по формуле:

$ПЗ = (\text{сумма НМЦК закупок, проведенных неконкурентными способами} / \text{сумма НМЦК извещений}) \times 100\%$

Данные об объеме «прямых закупок» были восстановлены на основе статистики о закупках, проведенных неконкурентными способами в 2014–2018 гг.

Восстановленные данные об объеме «прямых закупок» рассчитывались по формуле:

восстановленный объем «прямых закупок» за 2019 г. = сумма НМЦК извещений за 2019 г. x ПЗв,

где ПЗв – средний показатель доли «прямых закупок» за 2014–2018 годы.

ПЗв рассчитывался по формуле:

$ПЗв = (\text{сумма НМЦК закупок, проведенных неконкурентными способами за 2014–2018 гг.} / \text{сумма НМЦК извещений за 2014–2018 гг.}) \times 100\%$



Авторский коллектив:

Шамрин А.Т. (руководитель)

Головщинский К.И.

Турчан М.С.

Белогурова Е.Б.

Давыдов М.И.

Ведерин И.В.

При участии:

(раздел «Направления реформирования системы госзакупок в Российской Федерации»)

Авдашевой С.Б.

Яковлева А.А.

Дашкова С.Б.

Технический партнер:

Аналитическая система Seldon



Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Москва, 2020