

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

СИСТЕМА
ГОСЗАКУПОК
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
2020

Ежегодный доклад



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2021

УДК 339.186
ББК 65.41
С40

Авторский коллектив:

*К.И. Головщинский, М.С. Сабирова, М.И. Давыдов,
Е.Б. Белогурова, И.В. Ведерин*

при участии:

В.А. Семенюк

Ответственный редактор — *А.Т. Шамрин*



Авторский коллектив выражает признательность
сотрудникам ГК Seldon (myseldon.com) за неоценимую
помощь в сборе статистической информации о госзакупках
в Российской Федерации

Система госзакупок в Российской Федерации — 2020. Ежегодный доклад
С40 [Текст] / К. И. Головщинский, М. С. Сабирова, М. И. Давыдов и др.; отв.
ред. А. Т. Шамрин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. :
Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 70 с. — 100 экз. — ISBN 978-5-
7598-2538-8 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2298-1 (e-book).

В 2020 г. институт государственных, муниципальных и контролируемых государством корпоративных закупок получил дополнительную функцию — предотвратить расползание кризисных проявлений за пределы наиболее пострадавших секторов экономики. Государственный заказ в условиях угрозы распространения новой коронавирусной инфекции обрел качество одной из ключевых мер структурной политики в рамках общего антикризисного пакета.

В докладе представлены итоги анализа работы системы госзакупок в Российской Федерации за 2020 г., а также оценка влияния COVID-19 на показатели закупок для государственных и муниципальных нужд, регулируемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также закупок для нужд отдельных видов юридических лиц, регулируемых Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

УДК 339.186
ББК 65.41

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

doi:10.17323/978-5-7598-2538-8

ISBN 978-5-7598-2538-8 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2298-1 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1. Основные результаты системы госзакупок в 2020 г.	7
2. Система закупок в цифрах	12
3. Совокупный объем закупок.....	13
4. Объем конкурентных закупок	15
5. Уровень конкуренции	19
5.1. Общие сведения об уровне конкуренции	19
5.2. Уровень конкуренции в разрезе способов закупок	20
5.3. Неконкурентный сектор закупок	23
5.4.1. «Прямые» закупки	26
5.4.2. Несостоявшиеся закупки	27
5.5. Конкуренция в закупках лекарственных препаратов.....	32
5.6. Влияние введенных в 2020 г. «антиковидных» мер на уровень конкуренции в госзакупках	38
6. Экономия в закупках.....	42
7. Расходы на госзакупки	49
7.1. Заключенные контракты	49
7.2. Результативность закупок	50
7.3. Расторгнутые контракты	51
7.4. Оценка издержек заказчиков на проведение закупочных процедур.....	54
7.5. Анализ показателей расходов в госзакупках на основе нормативных изменений. Влияние COVID-19 на расходы в госзакупках	57
Выводы	60
Термины и сокращения	62

Приложение 1. Сводные данные, характеризующие деятельность контрактной системы	63
Приложение 2. Сводные данные, характеризующие деятельность Федерального закона № 223-ФЗ	65
Приложение 3. Методика расчета показателей в рамках доклада	66

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия коронавирусной инфекции в 2020 г. оказала существенное влияние на все стороны нашей жизни, в особенности на сферу госзакупок, где от своевременной поставки нужных товаров подчас зависели человеческие жизни. Давно существующая проблема недостаточной гибкости закупочных процедур и существенных временных издержек на их проведение обострилась.

Для решения этой проблемы в течение 2020 г. были скорректированы правила закупок, что позволило быстро принимать взвешенные решения без ущерба для качества и экономичности поставок: расширен перечень случаев закупки у единственного поставщика, смягчены требования к обеспечению исполнения контракта, введено дополнительное основание для изменения в 2020 г. существенных условий контракта в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

Еще одним нововведением, оказавшим значительное влияние на систему государственных и муниципальных закупок в 2020 г., стало исключение из аукционного перечня работ в сфере строительства и введение строгих протекционистских мер, устанавливающих минимальную обязательную долю закупок российских товаров.

В рамках 223-ФЗ был расширен перечень закупок, которые осуществляются закрытым способом и сведения о которых не подлежат размещению в единой информационной системе. Помимо закупок, сведения о которых составляют государственную тайну или по которым принято специальное решение Правительства Российской Федерации, к ним теперь относятся закупки, осуществляемые в рамках выполнения государственного оборонного заказа в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в части заказов на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и специальной техники, на разработку, производство и поставки космической техники и объектов космической инфраструктуры.

Сегодня, анализируя результаты системы госзакупок в 2020 г., можно отметить как негативные — увеличение объема «прямых»

закупок, так и позитивные изменения — снижение уровня несостоявшихся процедур, повышение конкуренции в закупках.

Итоги анализа ключевых показателей системы закупок в Российской Федерации за 2020 г. представлены в настоящем докладе.

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 ГК Seldon (технологический партнер — myseldon.com).

1. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ СИСТЕМЫ ГОСЗАКУПОК В 2020 г.

В 2020 г. совокупные расходы на госзакупки сократились как в стоимостном выражении, так и по удельному весу таких расходов в ВВП России: совокупная стоимость контрактов, заключенных в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ, составила 29,1 трлн руб. (в 2019 г. — 32,2 трлн руб.). Удельный вес государственных, муниципальных и контролируемых государством корпоративных закупок в ВВП России составил 27,3% (в 2019 г. — 29,43%) (табл. 1).

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

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сумма контрактов, заключенных в рамках 44-ФЗ, трлн руб.	5,5	5,4	6,3	6,9	8,4	8,9
Сумма договоров, заключенных в рамках 223-ФЗ, трлн руб.	18,0	20,7	18,2	18,2	23,8	20,2
Общая сумма расходов на закупки субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ, трлн руб.	23,5	26,1	24,5	25,1	32,2	29,1
Объем ВВП номинальный, трлн руб.*	83,1	85,6	91,8	104,3	109,4	106,6
Расходы консолидированного бюджета, трлн руб.**	29,7	31,3	32,4	34,3	37,4	42,2
Доля расходов на закупки для государственных и муниципальных нужд (44-ФЗ) в расходах консолидированного бюджета, %	18,52	17,25	19,44	20,12	22,47	21,11
Доля расходов на закупки субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ в ВВП России, %	28,28	30,49	26,69	24,07	29,43	27,30

* <<https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/94cQBbmp/tab1.htm>>.

** <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/execute/?id_65=93449-yezhegodnaya_informatsiya_ob_ishpolnenii_konsolidirovannogo_byudzhet_a_rossiiskoi_federatsiidannye_s_1_yanvarya_2006_g>.

С учетом драматичного падения спроса в наиболее пострадавших отраслях экономики¹ институт государственных, муниципальных и контролируемых государством корпоративных закупок получил в 2020 г. дополнительную функцию — предотвратить расползание кризисных проявлений за пределы наиболее пострадавших секторов экономики. Фактически государственный заказ в условиях пандемии обрел качество одной из ключевых мер структурной политики в рамках общего антикризисного пакета.

Именно поэтому Правительство Российской Федерации уделило особое внимание поддержке поставщиков в сфере закупок, в особенности из числа субъектов малого и среднего предпринимательства.

Так, в 10 раз был снижен минимальный размер обеспечения исполнения контракта, порог которого в текущей редакции ч. 6 ст. 96 44-ФЗ составляет **от 0,5 до 30% НМЦК** (ранее — от 5 до 30% НМЦК). Были внесены изменения в ч. 1 и 2.2 ст. 96 44-ФЗ, которые коснулись обеспечения исполнения поставщиками гарантийных обязательств. Установление таких требований стало правом, а не обязанностью заказчика. При этом максимальный размер обеспечения гарантийных обязательств теперь не может превышать 10% от НМЦК. Изменения, внесенные в ч. 6.2 ст. 96 44-ФЗ, предоставили дополнительные преференции для СМП и СОНКО в части обеспечения обязательств по контракту. Теперь, если контракт заключается по результатам определения поставщика, при проведении которого установлено ограничение об участии только СМП и СОНКО, и заказчиком установлено требование обеспечения исполнения контракта, размер такого обеспечения устанавливается от цены заключаемого контракта, а не от НМЦК. Помимо этого ч. 62 ст. 112 44-ФЗ дополнительно установлено, что до 31 декабря 2020 г. при осуществлении закупок у СМП и СОНКО заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта, обеспечения гарантийных обязательств в извещении об осуществлении закупки и (или) в проекте контракта, за исключением случая, если контрактом предусмотрена выплата аванса.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2020.

Также были приняты меры, направленные на повышение гибкости исполнения контрактов, предусматривающие дополнительные основания для изменения существенных условий контрактов в 2020 г. в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной COVID-19, списание начисленных поставщику неустоек (штрафов, пеней).

Антиковидные меры, совпавшие с переориентацией предпринимателей из-за падения спроса в коммерческих секторах экономики на рынок регулируемых закупок, позитивно отразились на активности поставщиков на рынке госзаказа. Уровень конкуренции в контрактной системе в 2020 г. вырос до трех поданных заявок на закупку (в 2019 г. — 2,8 заявки).

В 2020 г. был расширен перечень случаев закупки у единственного поставщика. Во-первых, были внесены изменения в п. 9 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ, предусматривающие² возможность осуществления «прямых» закупок товаров, работ, услуг при необходимости оказания медицинской помощи в неотложной или экстренной форме либо вследствие аварии, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения (при введении режима повышенной готовности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций) и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации, для оказания гуманитарной помощи.

Во-вторых, в период до 31 декабря 2020 г. Правительству Российской Федерации было предоставлено право установить в дополнение к случаям, предусмотренным ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, иные случаи осуществления закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также определить порядок осуществления закупок в таких случаях³.

² В ред. Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

³ Статья 16 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Перечень таких случаев был определен постановлением Правительства Российской Федерации от 08.05.2020 № 647 «Об установлении случаев осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и (или) муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и порядка их осуществления и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 443».

Описанные изменения негативно отразились на объеме «прямых» закупок, который увеличился с 1,45 трлн руб. в 2019 г. до 2 трлн руб. в 2020 г.

В корпоративном секторе, несмотря на расширение в 2020 г. сферы применения закрытых закупочных процедур, наоборот, наблюдалось сокращение объема «прямых» закупок, который уменьшился в сравнении с 2019 г. на 1,5 трлн руб.

Еще одним значимым изменением в сфере госзакупок в 2020 г. стало исключение с 1 сентября 2020 г. из аукционного перечня⁴ работ по возведению зданий (41.2), строительных работ в области гражданского строительства (42), а также специализированных строительных работ (43). Кроме того, с 1 сентября 2020 г. до 1 января 2024 г. установлен упрощенный порядок проведения открытого конкурса в электронной форме, предметом которого является закупка работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства (если в описание объекта закупки включена проектная документация). Изменения позволяют быстрее проводить процедуру открытого конкурса в электронной форме и минимизировать риск отклонения заявок участников такого конкурса в связи с ошибками в содержании заявки, и, соответственно, риск признания такого конкурса несостоявшимся.

Следствием нововведений стали существенные изменения в структуре государственных и муниципальных закупок в разрезе способов определения поставщика. Во-первых, снизился «аукционный» крен в закупках государственных и муниципальных

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».

заказчиков. Во-вторых, увеличился объем закупок, проводимых в рамках конкурсных процедур. В-третьих, снизился объем несостоявшихся процедур закупки, который в последние годы рос в основном за счет сегмента несостоявшихся электронных аукционов.

В то же время в конце 2020 г. для государственных и муниципальных заказчиков были введены строгие протекционистские меры, устанавливающие минимальную обязательную долю закупок российских товаров⁵, которые, как ожидается, не только повысят «отчетную» нагрузку на заказчика, но и создадут дополнительные риски снижения уровня состоявшихся процедур и качества закупаемых товаров, ведь заказчику станет важнее происхождение товара (российское), а не его функциональные и технические характеристики.

⁵ Постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком».

2. СИСТЕМА ЗАКУПОК В ЦИФРАХ

Ключевые показатели закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ				
11,6 трлн руб.	3	6,08%	65,22%	47,94%
Совокупная стоимость закупок*	Среднее количество поданных заявок на закупку**	Среднее значение достигнутой экономии	Удельный вес неконкурентного сектора в совокупной стоимости закупок	Удельный вес несостоявшихся закупок в совокупной стоимости всех закупок
Ключевые показатели закупок, осуществляемых в рамках 223-ФЗ				
22,4 трлн руб.	2,2	8,16%	78,33%	21,72%
Совокупная стоимость закупок	Среднее количество поданных заявок на закупку	Среднее значение достигнутой экономии	Удельный вес неконкурентного сектора в совокупной стоимости закупок	Удельный вес несостоявшихся закупок в совокупной стоимости всех закупок

* С учетом стоимости неопубликованных в ЕИС закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), единственного источника.

** С учетом лотов, где было подано 0 заявок, без учета процедур определения поставщика, осуществленных в рамках способа закупки, — закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), единственный источник.

3. СОВОКУПНЫЙ ОБЪЕМ ЗАКУПОК

В 2020 г. совокупная стоимость всех закупок, осуществленных в рамках 44-ФЗ, составила 11,6 трлн руб., что больше показателя 2019 г. на 4,8% (в 2019 г. — 11,1 трлн руб.). Общее количество всех закупок, осуществленных в рамках 44-ФЗ в 2020 г., сократилось на 6,5% и составило 3,4 млн закупок (в 2019 г. — 3,65 млн закупок).

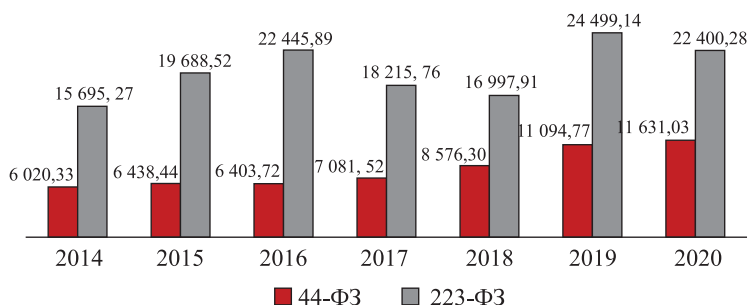


Рис. 1. Совокупная стоимость всех закупок, осуществленных в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ, млрд руб.

В 2020 г. была усовершенствована методика расчета объема закупок, осуществляемых государственными, муниципальными заказчиками и регулируемые государством компаниями. Изменение вызвано тем, что с 2019 г. субъекты 44-ФЗ (с 2018 г. субъекты 223-ФЗ) получили право не публиковать в ЕИС извещения о закупках у единственного поставщика.

Для получения сопоставимости данных также были скорректированы показатели за 2019 г. (с учетом новых сведений о закупках у единственного поставщика за 2019 г., полученных Высшей школой экономики в 2020 г.).

Методика расчета совокупного объема закупок (включая неопубликованные закупки у единственного поставщика) представлена в Приложении 3 к настоящему докладу.

В отличие от сектора закупок для государственных и муниципальных нужд, регулируемые компании и другие субъекты 223-ФЗ, наоборот, сократили объемы средств, выделяемых на приобретение товаров, работ и услуг. Совокупная стоимость всех закупок, осуществленных в рамках 223-ФЗ в 2020 г., сократилась на 8,6% и составила 22,4 трлн руб. (в 2019 г. — 24,5 трлн руб.). Общее количество всех закупок субъектов 223-ФЗ сократилось на 0,9% и составило 1,6 млн закупок (в 2019 г. — 1,55 млн закупок) (рис. 2).

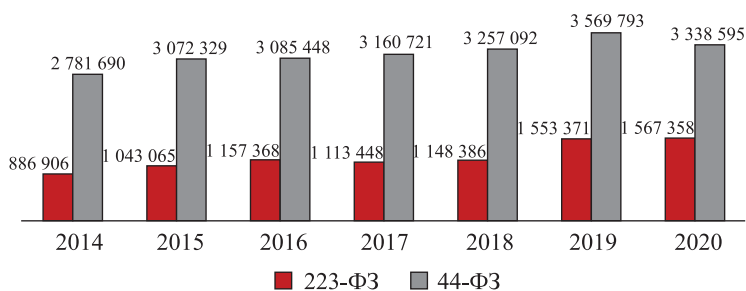


Рис. 2. Совокупное количество всех закупок, осуществленных в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ

4. ОБЪЕМ КОНКУРЕНТНЫХ ЗАКУПОК

Несмотря на рост совокупного объема закупок в рамках контрактной системы в 2020 г., стоимостный объем конкурентных закупок за указанный период практически не изменился и составил 9,62 трлн руб., что меньше показателя 2019 г. на 0,35% (в 2019 г. — 9,65 трлн руб.) (рис. 3).

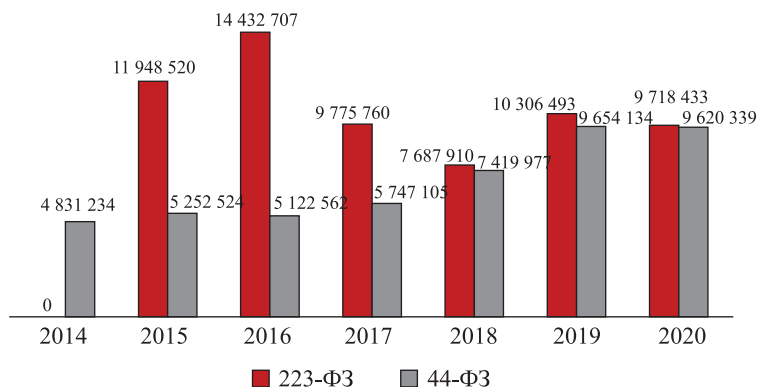


Рис. 3. Стоимость конкурентных закупок, размещенных в ЕИС в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ, млн руб.

В закупках субъектов 223-ФЗ в 2020 г. общая сумма извещений, размещенных в рамках конкурентных процедур закупки, сократилась на 5,7% и составила 9,7 трлн руб. (в 2019 г. — 10,3 трлн руб.).

В структуре государственных и муниципальных закупок в разрезе способов закупок в 2020 г. произошли существенные изменения. Во-первых, увеличился объем закупок у единственного поставщика — удельный вес «прямых» закупок в контрактной системе приблизился к показателям 2017 г. Во-вторых, сократился объем закупок, проводимых в рамках электронных аукционов. В-третьих, увеличился стоимостный объем открытых конкурсов.

Доля электронных аукционов, размещенных в рамках контрактной системы, сократилась с 71,26% от стоимости всех закупок (включая неопубликованные закупки у единственного поставщика) в 2019 г. до 63,1% в 2020 г. Объем закупок, размещенных

в рамках электронных аукционов, снизился до 7,3 трлн руб. — на 566 млрд руб. меньше, чем в 2019 г. (7,9 трлн руб.).

За счет исключения строительных закупок из аукционного перечня стоимостный объем открытых конкурсов увеличился с 664 млрд руб. в 2019 г. до 1146 млрд руб. в 2020 г. Удельный вес открытых конкурсов по итогам прошедшего года составил 9,9% от стоимости всех закупок (в 2019 г. — 5,98%). Удельный вес конкурсов с ограниченным участием также увеличился за 2020 г. с 4,99 до 5,4% (рис. 4).



Рис. 4. Удельный вес способов определения поставщика в разрезе совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные закупки у единственного поставщика) по 44-ФЗ, %

При этом, если рост объема «прямых» закупок — временное явление, связанное с необходимостью осуществления заказчиками срочных закупок медицинских изделий и лекарств в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции, то тенденция к снижению аукционного крена в следующем году будет усиливаться, так как поправки, касающиеся исключения из аукционного перечня строительных закупок, вступили в силу с 1 сентября 2020 г.

В структуре закупок субъектов 223-ФЗ в разрезе способов закупок в 2020 г. также наблюдался рост стоимостного объема конкурсных процедур — с 3,3 трлн руб. в 2019 г. до 4,3 трлн руб. в 2020 г. Удельный вес открытых конкурсов (конкурсов) в общей стоимости закупок увеличился с 15,6% в 2019 г. до 19,4% в 2020 г.

Сегмент электронных аукционов (аукционов) в коммерческом секторе госзакупок, так же как и в закупках контрактной системы, сокращается — стоимостный объем аукционных процедур снизился на 0,5 трлн руб. с 2,1 трлн руб. в 2019 г. до 1,6 трлн руб. в 2020 г.



Рис. 5. Удельный вес способов определения поставщика в разрезе совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные закупки у единственного поставщика) по 223-ФЗ, %

Стоимостный объем конкурсных процедур, проводимых в рамках 223-ФЗ, превышает объем аукционных процедур в 2,7 раза. Однако сокращение объема аукционных процедур в контролируемых государством корпоративных закупках не связано с нормативными изменениями, скорее, данный процесс можно считать естественной эволюцией системы закупок отдельных видов юридических лиц, где закупочный процесс менее зарегулирован и заказчики обладают большими возможностями по выбору способа определения поставщика, соответствующего их потребностям.

На закупки у единственного поставщика (единственного источника) с учетом неопубликованных закупок приходится более половины (56,6%) от совокупной стоимости всех закупок субъектов 223-ФЗ.

5. УРОВЕНЬ КОНКУРЕНЦИИ

5.1. Общие сведения об уровне конкуренции

Уровень конкуренции, измеряемый в рамках мониторинга госзакупок, осуществляемого Высшей школой экономики, учитывает среднее количество поданных заявок на участие в закупке с учетом лотов, где подано 0 заявок, без учета закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), и отражает присущий закупкам уровень конкуренции в процедурах определения поставщика, проводимых конкурентными способами.

В 2020 г. уровень конкуренции в закупках⁶ для государственных и муниципальных нужд достиг своего исторического максимума за все время функционирования контрактной системы — 3 поданные заявки на закупку (в 2019 г. — 2,8 заявки).

Корпоративный сегмент также продемонстрировал рост активности поставщиков — среднее количество поданных заявок на участие в закупках субъектов 223-ФЗ в 2020 г. достигло 2,2 заявки (в 2019 г. — 2 заявки) (табл. 2).

Таблица 2. Динамика среднего количества поданных заявок

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
44-ФЗ	n/a	n/a	n/a	2,3	2,1	2,7	2,7	2,3	2,8	3,0
223-ФЗ	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	1,6	1,7	1,2	2,0	2,2
94-ФЗ*	3,38	3,52	3,52	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

* 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 допу-

⁶ Среднее количество поданных заявок на закупку с учетом лотов, где подано 0 заявок, без учета закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

щенных заявок в закупках, осуществляемых в рамках контрактной системы (3 заявки и 2,4 заявки соответственно), тогда как в закупках по 223-ФЗ разрыв между показателями отсутствует (рис. 6). Такой разрыв в государственных и муниципальных закупках продиктован более жесткими правилами 44-ФЗ в части обработки поданных заявок («фатальность» для участника закупки ошибки в документации, отсутствие института дозапроса информации).

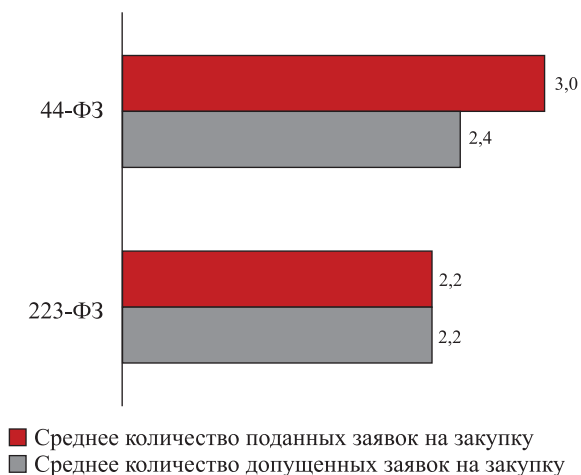


Рис. 6. Показатели среднего количества поданных и допущенных заявок на закупку с учетом лотов, где подано 0 заявок

5.2. Уровень конкуренции в разрезе способов закупок

Среднее количество заявок на участие в закупке в рамках способов определения поставщика отражает присущий данному способу уровень конкуренции.

В 2020 г. самый высокий уровень конкуренции в закупках, осуществленных в рамках 44-ФЗ, выявлен в ходе проведения открытых конкурсов — 3,2 поданные заявки на закупку (с учетом лотов, где подано 0 заявок).

Уровень конкуренции в рамках электронных аукционов в 2020 г. также вырос до 3,1 поданной заявки на закупку. Повышение конкуренции в рамках самых распространенных процедур закупки положительно отразилось на общем уровне конкуренции в контрактной системе.

Самый низкий уровень конкуренции по конкурентным способам закупок, как и в прошлые годы, выявлен в ходе запросов предложений (0,9 заявки на закупку) (табл. 3).

Таблица 3. Динамика уровня конкуренции в разрезе способов закупок по 44-ФЗ в 2014–2020 гг.

Способ закупки	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Открытый конкурс	2,3	2,3	2,3	2,6	2,4	2,7	3,2
Электронный аукцион	2,8	2,8	2,9	3,2	2,8	2,8	3,1
По всем способам закупок	2,3	2,1	2,7	2,7	2,3	2,8	3,0
Запрос котировок	2,2	2,0	1,9	2,1	2,0	2,7	2,9
Двухэтапный конкурс	2,6	2,9	4,6	4,8	2,3	3,1	2,7
Конкурс с ограниченным участием	1,8	1,7	1,9	2,3	2,2	2,0	2,0
Запрос предложений	1,6	1,2	1,2	1,3	1,1	0,9	0,9

Если в 2019 г. по некоторым способам закупок отрыв по показателю среднего количества заявок, поданных на закупку в рамках 223-ФЗ, от показателей контрактной системы был незначительным, то в 2020 г. по ряду самых распространенных способов закупок (электронный аукцион, открытый конкурс (конкурс)), конкуренции в контролируемых государством корпоративных закупках, была заметно ниже, чем в закупках государственных и муниципальных заказчиков, в первую очередь за счет заметного роста уровня конкуренции в контрактной системе.

Например, в 2019 г. в рамках электронных аукционов, проводимых субъектами 223-ФЗ, среднее количество поданных заявок

на закупку составило 2,4 заявки (в рамках электронных аукционов, проводимых по 44-ФЗ, данный показатель составил 2,8), в рамках конкурсов среднее количество поданных заявок на закупку составляло 2,4 заявки (в рамках открытых конкурсов, осуществляемых по 44-ФЗ, данный показатель составил 2,7).

В 2020 г. в рамках электронных аукционов, проводимых субъектами 223-ФЗ, среднее количество поданных заявок на закупку составило 2,6 заявки (в рамках электронных аукционов, проводимых по 44-ФЗ, данный показатель составил 3,1), в рамках конкурсов среднее количество поданных заявок на закупку также выросло и составило 2,6 заявки (в рамках открытых конкурсов, осуществляемых по 44-ФЗ, данный показатель составил 3,2).

В 2020 г. в закупках субъектов 223-ФЗ самый высокий уровень конкуренции выявлен в ходе проведения двухэтапных конкурсов — 2,9 поданные заявки на закупку (с учетом лотов, где подано 0 заявок) (табл. 4).

Таблица 4. Сопоставление уровня конкуренции в разрезе наиболее распространенных способов закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ, в 2019–2020 гг.

Способ закупки	2019		2020	
	44-ФЗ	223-ФЗ	44-ФЗ	223-ФЗ
Электронный аукцион	2,8	2,4	3,1	2,6
Открытый конкурс (конкурс)	2,7	2,4	3,2	2,6
Конкурс с ограниченным участием	2,0	2,2	2,0	2,1
Запрос предложений (открытый запрос предложений)	0,9	2,1	0,9	2,2
Запрос котировок	2,7	2,0	2,9	2,1
Двухэтапный конкурс	3,1	9,3	2,7	2,9
По всем способам закупок	2,8	2,0	3,0	2,2

5.3. Неконкурентный сектор закупок⁷

Антиковидные меры, принятые в 2020 г., а также исключение строительных закупок из аукционного перечня в рамках 44-ФЗ — все это положительно повлияло на общий уровень несостоявшихся закупок, который снизился как в закупках субъектов 44-ФЗ, так и в закупках субъектов 223-ФЗ.

Одновременно с этим в закупках субъектов 44-ФЗ наблюдался рост объема «прямых» закупок.

В целом, по результатам 2020 г. неконкурентный сектор государственных и муниципальных закупок сократился с 69,1% от стоимости всех закупок (включая неопубликованные) в 2019 г. до 65,22% в 2020 г. (табл. 5).

Таблица 5. Неконкурентный сектор закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019*	2020
Закупки у единственного поставщика, млн руб.	1 185 916	1 281 158	1 334 415	1 156 323	1 440 639,5	2 010 687,4
Несостоявшиеся конкурентные закупки, млн руб.	1 297 297	1 200 000	2 840 270,4	4 195 456,58	6 225 396,59	5 575 466,2

⁷ Неконкурентный сектор формируется из двух категорий закупок. «Прямые» закупки — закупки, размещаемые в рамках способа закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Значительная часть «прямых» закупок осуществляется у естественных монополий и в соответствии с актами Президента России или Правительства России. Несостоявшиеся закупки — конкурентные закупки (аукцион, конкурс, иные конкурентные способы закупок), в которых участвовал или был допущен лишь один поставщик либо вообще никто не участвовал.

Окончание табл. 5

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019*	2020
Неконкурентный сектор, млн руб.	2 483 213	2 481 158	4 174 685	5 351 779	7 666 036, 1	7 586 15, 7
Удельный вес неконкурентного сектора в совокупной стоимости закупок, %	38,57	38,75	58,95	62,40	69,1	65,22

* Данные экспертного доклада «О системе госзакупок в Российской Федерации» за 2019 г. уточнены с учетом статистики о закупках у единственного поставщика, полученной в 2020 г.

Неконкурентный сектор закупок в России продолжает оставаться крайне высоким, превышая показатели других европейских стран в несколько раз (рис. 7).

Неконкурентный сектор в закупках субъектов 223-ФЗ сократился за 2020 г. с 80,24% от стоимости всех закупок (включая неопубликованные) в 2019 г. до 78,33% в 2020 г.

Как и в прошлом году, структура неконкурентного сектора закупок в рамках обоих законов принципиально разная. В закупках субъектов 223-ФЗ преобладают «прямые» закупки, на долю которых приходится 56,61% от стоимости всех закупок (включая неразмещенные извещения о закупках у единственного поставщика). В закупках субъектов 44-ФЗ преобладают несостоявшиеся процедуры, на долю которых приходится 47,94% от стоимости всех закупок (включая неразмещенные извещения о закупках у единственного поставщика) (табл. 6).



Рис. 7. Удельный вес неконкурентного сектора закупок в общей стоимости всех закупок различных стран в 2020 г., % (зарубежные страны: по данным OECD за 2016 г.)

Таблица 6. Неконкурентный сектор закупок, осуществляемых в рамках 223-ФЗ

Показатель	2019*	2020
Закупки у единственного поставщика (единственного источника), млн руб.	14 192 650,4	12 681 845,0
Несостоявшиеся конкурентные закупки, млн руб.	5 465 307,8	4 727 494,2
Неконкурентный сектор, млн руб.	19 657 958,2	17 547 123,6
Удельный вес неконкурентного сектора в совокупной стоимости закупок, %	80,24	78,33

* Данные экспертного доклада «О системе госзакупок в Российской Федерации» за 2019 г. были уточнены с учетом обновленной статистики о закупках у единственного поставщика, полученной в 2020 г.

5.4.1. «Прямые» закупки

По результатам прошедшего года общий объем «прямых» закупок субъектов 44-ФЗ в стоимостном выражении вырос на 38,9% — с 1,45 трлн руб. в 2019 г. до 2 трлн руб. в 2020 г. Удельный вес прямых закупок составил 17,29% в стоимости всех осуществленных в 2020 г. государственных и муниципальных закупок (включая неопубликованные в ЕИС закупки у единственного поставщика) (рис. 8).



Рис. 8. «Прямые» закупки, осуществляемые в рамках контрактной системы

Таблица 7. «Прямые» закупки, осуществляемые в рамках 223-ФЗ*

Показатель	2016	2019	2020
Закупки у единственного поставщика (единственного источника), включая неопубликованные извещения, млн руб.	8 013 182,73	14 192 650,4	12 681 845,0
Удельный вес «прямых» закупок в общей стоимости всех закупок, %	35,70	57,93	56,61

* Данные экспертного доклада «О системе госзакупок в Российской Федерации» за 2019 г. были уточнены с учетом обновленной статистики о закупках у единственного поставщика, полученной в 2020 г.

В 2020 г. стоимостный объем «прямых» закупок, осуществляемых в рамках 223-ФЗ, достиг 12,6 трлн руб., уменьшившись в срав-

нении с 2019 г. на 1,5 трлн руб. Удельный вес закупок отдельных видов юридических лиц, проводимых неконкурентными способами, достиг 56,61% в общем стоимостном объеме всех закупок (включая неопубликованные закупки у единственного поставщика) (табл. 7).

5.4.2. Несостоявшиеся закупки

Уровень несостоявшихся закупок (удельный вес несостоявшихся закупок в общей стоимости размещенных закупок) позволяет отслеживать ситуацию с изначально конкурентными процедурами (аукцион, конкурс, иные конкурентные способы закупок), которые по итогам их проведения стали неконкурентными (т.е. в них участвовал или был допущен лишь один поставщик, либо вообще никто не участвовал или не был допущен).

Отметим, что хотя на первый взгляд закупки, размещенные у единственного поставщика и посредством несостоявшихся аукционов, похожи, ведь в обоих случаях в процедуре определения поставщика принимает участие (допущен) один участник, на самом деле ущерб от несостоявшихся процедур наносится не только конкуренции в сфере закупок, но и всей системе госзаказа в целом.

Во-первых, при проведении так называемой «прямой» закупки заказчик собственным решением ограничивает уровень конкуренции и, как следствие, получает закупаемый товар (работу или услугу) в установленный срок без дополнительных расходов, затраченных на организацию конкурентных процедур.

Чем больше сегмент несостоявшихся закупок, тем выше издержки бюджета на администрирование конкурентных процедур, затраты на проведение которых по данным НИУ ВШЭ⁸ в 2019 г. только по несостоявшимся электронным аукционам составили 9 млрд руб.

⁸ См.: «Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний» // Авдашева С.Б. (отв. ред.), Яковлев А.А., Головшинский К.И., Шамрин А.Т., Подколзина Е.А., Дашков С.Б. (Институт конкурсных технологий), Корнеева Д.В., Орлова Ю.А., Ткаченко А.В., Юсупова Г.Ф. при участии Балаевой О.Н., Демидовой О.А., Кравцовой М.В., Родионовой Ю.Д., Часовского А.В., Яшищенца В. <<https://publications.hse.ru/books/363391452>>.

Во-вторых, несостоявшиеся процедуры закупки не только негативно сказываются на достижении заданных результатов закупки: получение товара (работы, услуги) в установленные сроки, установленного качества, но и могут привести к более негативным последствиям — срыву закупки и, как следствие, к задержке поставки товаров (работ или услуг) и даже к росту цен товаров на рынке.

В 2019 г. удельный вес сегмента несостоявшихся процедур в общем объеме закупок бюджета достиг своего пика — 61,7% от стоимости размещенных закупок (56,11% от совокупной стоимости всех закупок (включая неопубликованные закупки у единственно поставщика)).

В 2020 г. сегмент несостоявшихся процедур в совокупной стоимости закупок существенно сократился, прежде всего благодаря принятию антиковидных мер и снижению аукционного крена. Общий объем несостоявшихся процедур государственных и муниципальных закупок в стоимостном выражении уменьшился на 10,4% — с 6,25 трлн руб. в 2019 г. до 5,6 трлн руб. в 2020 г. Удельный вес несостоявшихся закупок в совокупной стоимости закупок снизился на 8,17 п.п. до 47,94% (в 2019 г. — 56,11%) (рис. 9).

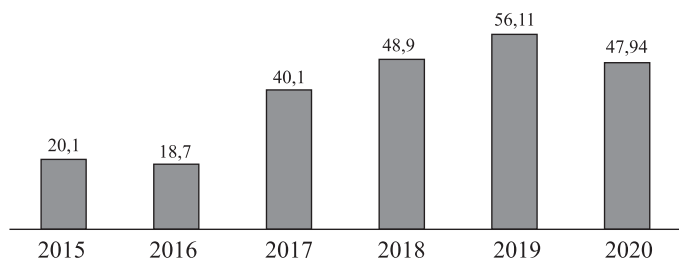


Рис. 9. Удельный вес несостоявшихся закупок в совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные), осуществляемых в рамках 44-ФЗ, %

Основная причина роста уровня несостоявшихся закупок, сопровождающая закупки государства в последние годы, — усиление «аукционного» крена в закупках. В 2019 г. для организации

закупок по Федеральному закону № 44-ФЗ было проведено более 2 млн электронных аукционов, что более чем в 10 раз превышает число всех конкурентных процедур всех стран — членов Европейского союза, прошедших через систему, аналогичную российской ЕИС⁹. Одним из негативных последствий этого стал внушительный рост доли несостоявшихся закупок. В 2019 г. 85,8% от суммы всех несостоявшихся процедур пришлось именно на электронные аукционы.

Снижение практики проведения электронных аукционов в 2020 г. обеспечило мгновенное сокращение неконкурентного сектора закупок (рис. 10).



Рис. 10. Соотношение удельного веса электронных аукционов и несостоявшихся процедур в совокупном стоимостном объеме закупок, осуществляемых по 44-ФЗ

Традиционно в структуре электронных аукционов доля несостоявшихся процедур является одной из самых высоких — в 2020 г. 62,4% от стоимости аукционных процедур не состоялось (рис. 11.1). Доля электронных аукционов в общем объеме всех несостоявшихся в 2020 г. составила 82,1% от стоимости всех несостоявшихся процедур закупки (в 2019 г. — 85,8%) (рис. 11.2).

⁹ Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний.

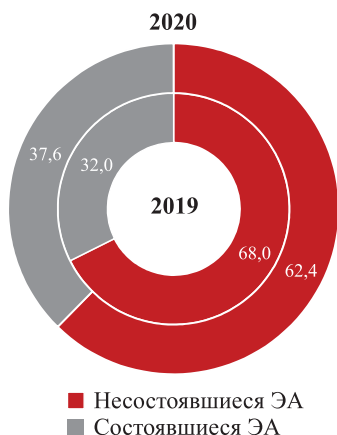


Рис. 11.1. Удельный вес несостоявшихся электронных аукционов (ЭА) в стоимости всех несостоявшихся закупок, %

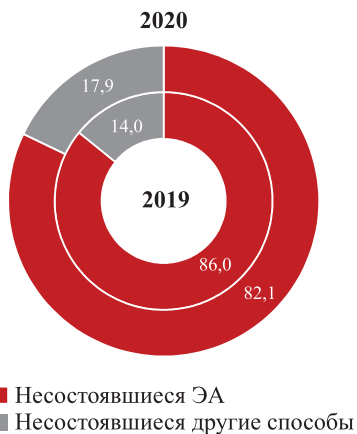


Рис. 11.2. Удельный вес несостоявшихся электронных аукционов (ЭА) в стоимости всех несостоявшихся закупок, %

Регулируемые компании и другие субъекты 223-ФЗ проводят аукционы эффективнее — уровень несостоявшихся электронных аукционов в закупках коммерческого сектора самый низкий среди всех процедур закупки, которые не состоялись. В закупках субъектов 223-ФЗ несостоявшимися было признано менее половины (46%) всех проведенных электронных аукционов в стоимостном выражении (табл. 8).

Администрирование конкурентных процедур закупки, проводимых в рамках 223-ФЗ, эффективнее, чем в контрактной системе. В 2020 г. не состоялось 48,6% от совокупной стоимости сектора контролируемых государством корпоративных закупок. Как и в случае с государственными и муниципальными закупками, сегмент несостоявшихся закупок, проводимых регулируемыми компаниями, в 2020 г. уменьшился (табл. 9).

В 83,6% случаев причиной признания закупки несостоявшейся стала низкая активность поставщиков (в 61,37% случаев — из-за подачи единственной заявки; в 22,23% случаев закупки срываются из-за отсутствия заявок участников).

Таблица 8. Удельный вес несостоявшихся процедур в стоимости закупок по каждому способу закупок, размещенных по 44-ФЗ и 223-ФЗ, 2019-2020 гг., %

Способ закупки	2019		2020	
	44-ФЗ	223-ФЗ	44-ФЗ	223-ФЗ
Двухэтапный конкурс	9,90	0	10,03	92,90
Запрос котировок	34,40	51,74	32,73	52,60
Открытый конкурс (конкурс)	42,50	36,25	43,74	49,10
Электронный аукцион	67,60	66,68	62,36	46,00
Конкурс с ограниченным участием	73,90	13,09	62,45	53,60
Запрос предложений (запрос и открытый запрос предложений)	84,30	59,47	68,59	48,90

Таблица 9. Удельный вес несостоявшихся процедур в совокупной стоимости закупок в 2019 и 2020 гг. (44-ФЗ и 223-ФЗ)

Способ закупки	2019		2020	
	44-ФЗ	223-ФЗ	44-ФЗ	223-ФЗ
Несостоявшиеся конкурентные закупки, млн руб.	6 225 396,59	5 465 307,85	5 575 466,21	4 865 278,55
Доля несостоявшихся закупок в совокупной стоимости закупок, %	56,11	24,93	47,94	21,72

Проблема избыточности администрирования закупок остается актуальной и для поставщиков — в 13,37% случаев государственные и муниципальные закупки были признаны несостоявшимися по причинам допуска к участию в закупке единственного участника. В 3,03% случаев закупки срывались из-за отказа к допуску всех участников закупки (рис. 12).

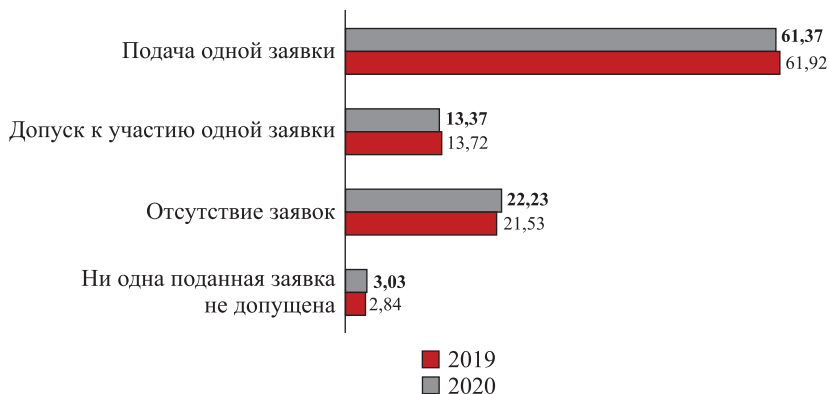


Рис. 12. Причины несостоявшихся процедур закупки, % от количества несостоявшихся

В закупках, осуществляемых субъектами 223-ФЗ, на несостоявшиеся процедуры в 2020 г. приходилось 21,72% от совокупной стоимости всех закупок (включая неопубликованные) (в 2019 г. — 22,31%). При этом, как и в закупках субъектов 44-ФЗ, основной причиной признания процедуры определения поставщика несостоявшейся являлась подача единственной заявки или отсутствие заявок (61 и 27,05% от общего количества несостоявшихся процедур закупки соответственно).

5.5. Конкуренция в закупках лекарственных препаратов

В закупках лекарственных препаратов ситуация с уровнем несостоявшихся процедур в 2020 г. приобрела угрожающий характер. Как следует из результатов мониторинга закупок лекарств в 2019–2020 гг.¹⁰, из 100 самых крупных электронных аукционов на закупку жизненно необходимых лекарственных препаратов с общей суммой (НМЦ(к)) в 43,1 млрд руб. 94 процедуры не состоялись. В результате поставка 4,5 млн жизненно необходимых лекарствен-

¹⁰ <<https://fcs.hse.ru/news/412608156.html>>.

ных препаратов была суммарно задержана на 216 дней. Дефицит лекарств закономерно приводит к росту цен на них. Так, по данным Росстата, в сентябре этого года по сравнению с прошлым годом цены на медикаменты выросли на 8,8%. За девять месяцев этого года лекарственная инфляция составила 6,2%, — сообщили «Ведомости»¹¹.

Уровень несостоявшихся аукционных процедур в закупках лекарств значительно выше, чем в электронных аукционах в рамках остальных закупок, проводимых в рамках 44-ФЗ. В 2020 г. несостоявшимися было признано 76,8% от стоимости всех закупок лекарственных препаратов (77,7% в 2019 г.) (рис. 13).

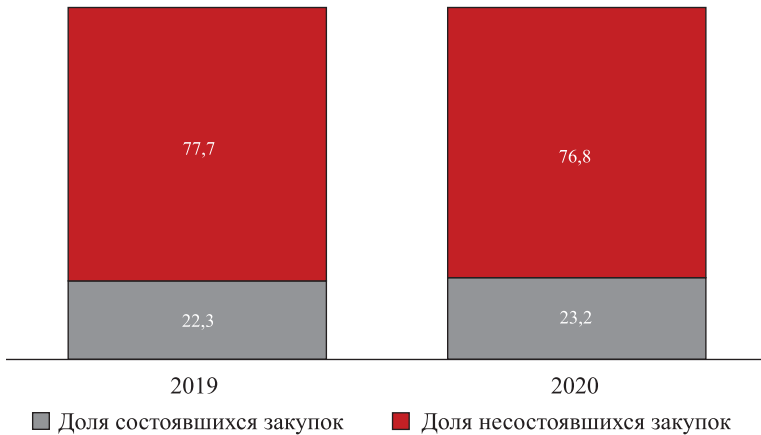


Рис. 13. Структура состоявшихся и несостоявшихся процедур закупок лекарственных препаратов в 2019–2020 гг.

Среднее количество поданных заявок на закупку лекарственных препаратов второй год подряд не превышает показатель 1,6 заявки, относительная экономия по результатам закупок лекарств в 2020 г. составила 4,1% (8,2% в 2019 г.).

¹¹ Система госзакупок не справляется с лекарствами // Ведомости. 29.10.2020 <<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/10/28/844993-sistema-goszakupok>>.

В крупных закупках лекарственных препаратах ситуация с уровнем несостоявшихся процедур приобретает более угрожающий характер. В 2020 г. удельный вес несостоявшихся процедур составил 97,8% в сумме НМЦ(к) 100 самых крупных закупок лекарственных препаратов (в 2019 г. — 99,7%) (табл. 10).

Таблица 10. Структура состоявшихся и несостоявшихся 100 самых крупных (по сумме НМЦК) процедур закупок лекарственных препаратов в 2019–2020 гг., %

	2019	2020
Закупка не состоялась: подана одна заявка	92,0	92,8
Закупка не состоялась: допущена одна заявка	4,9	1,5
Сорванная закупка: не подано ни одной заявки	2,4	3,5
Закупка состоялась: допущено более одного участника закупки	0,7	2,2

Несостоявшиеся закупки приводят к несвоевременному обеспечению лекарственными препаратами медицинских учреждений. Так, 8 из 100 крупнейших электронных аукционов на поставку жизненно необходимых лекарственных препаратов в 2020 г. были сорваны. Результат: поставка 4,5 млн лекарственных препаратов суммарно задержана на 216 дней (табл. 11).

При этом доля «сорванных» процедур, не приведших к заключению контракта, выросла с 2,4% от суммы НМЦК в 2019 г. до 3,5% в 2020 г.

Ситуацию на рынке лекарственного обеспечения как в госпитальном, так и в амбулаторном сегментах в 2020 г. можно описать как идеальный шторм: соединение краткосрочных и среднесрочных негативных факторов.

К краткосрочным негативным факторам можно отнести скачок спроса на лекарственные средства в связи с пандемией. Проблемы, которые появились на среднесрочном горизонте: принцип «третий лишний» в закупках лекарственных средств (введен в ноябре 2015 г.), переход на методику определения начальной максимальной цены на лекарственные препараты ЖНВЛП на основе

Таблица 11. Сорванные поставки лекарственных препаратов (из топ-100 закупок ЛП в 2020 г.)

Наименование закупаемого ЛП	Назначение ЛП	Количество лекарств	Регион поставки	НМЦК, руб.	Просрочка в поставке
Энзалутамид	Препарат противоопухолевый гормональный	112 000	Иркутская область	169 599 360,00	Повторная закупка не завершена
Ривароксабан	Противоопухолевый препарат	2 301 516	г. Москва	195 191 571,96	44
		1 920 800	г. Москва	161 020 664,00	38
Препараты диагностические Вирус гепатита С ВИЧ 1/ Вирус гепатита С	Препараты диагностические (реагенты) микробного и вирусного происхождения	980	г. Москва	123 928 620,54	Просрочка отсутствует (заблаговременная закупка)
Препараты диагностические Вирус гепатита С ВИЧ 1/ Вирус гепатита С		980	г. Москва	123 928 620,54	
Пембролизумаб	Противоопухолевый препарат	8 000	Красноярский край	332 316 000,00	
Олапариб	Противоопухолевый препарат	165 312	г. Москва	163 257 171,84	39
Дабрафениб	Противоопухолевый препарат	123 600	г. Москва	256 101 672,00	35

минимальных цен (так называемая система референтных цен, введена в 2017 г.), правила закона о госзакупках 44-ФЗ, которые обязуют государственных и муниципальных заказчиков осуществлять закупки лекарственных препаратов только в рамках электронных аукционов. Все это негативно повлияло на эффективность закупок лекарственных средств.

Используемый при госзакупках лекарств формат аукциона с единственным победителем обостряет риски дефицита медикаментов — внезапный рост спроса застаёт систему здравоохранения врасплох в связи с тем, что производственные мощности сокращаются. В том же случае, когда дизайн процедуры допускает нескольких победителей, растут и надёжность поставок, и уровень конкуренции. Применение мультисорсинга в закупках лекарственных средств демонстрирует хорошие показатели на примерах таких европейских стран, как Италия и Великобритания.

Арифметика закупок лекарств в Пензенской области: когда экономию обеспечивает Следственный комитет

В марте 2021 г. по подозрению в совершении преступлений, предусмотренных ч. 5 ст. 291, ч. 6 ст. 290 УК РФ (дача взятки, получение взятки) были задержаны губернатор Пензенской области Иван Белозерцев, а также глава группы фармацевтических компаний «Биотэк» Борис Шпигель.

По данным главного следственного управления СКР, возбуждённого уголовного дела по соответствующим статьям УК, с января по сентябрь 2020 г. господин Белозерцев получил от господина Шпигеля, его супруги и директора ОАО «ФАРМАЦИЯ» Анто́на Колоскова взятки через посредников в виде денег и иных ценностей на сумму 31 млн 63 тыс. 200 руб., — пишет газета «Коммерсантъ»¹².

Отметим, что контракты между заказчиками Пензенской области и ООО «Биотэк» и ОАО «ФАРМАЦИЯ» заключались по результатам конкурентной процедуры — электронного аукциона. Тем не менее это не мешало обеим компаниям занимать не менее трети рынка госзаказа лекарств в Пензенской обла-

¹² <<https://www.kommersant.ru/doc/4761404?query=шпигель>>.

сти (32,5% от общего объема контрактов на поставку лекарств в стоимостном выражении заключено с компаниями «Биотэк» и «ФАРМАЦИЯ» (табл. 12).

Таблица 12. Контракты заказчиков Пензенской области, заключенные в рамках 44-ФЗ по результатам закупок ОКПД2: 21.20 «Препараты лекарственные и материалы, применяемые в медицинских целях»

Год	Общая стоимость контрактов заказчиков Пензенской области, заключенных в рамках 44-ФЗ, руб.	ООО «Биотэк» (ИНН: 7713053544)		ОАО «ФАРМАЦИЯ» (ИНН: 5800000070)	
		Стоимость контрактов, руб.	Удельный вес в общей стоимости контрактов, %	Стоимость контрактов, руб.	Удельный вес в общей стоимости контрактов, %
2020	3 899 095 296	97 611 152	2,5	1 295 829 632	33,2
2019	3 502 908 672	24 537 066	0,7	985 668 544	28,1
Всего за период	7 402 003 968	122 148 218	1,7	2 281 498 176	30,8

Анализ госконтрактов компании «Биотэк» на поставку лекарств в Пензенскую область в 2019–2020 гг. показал, что 97,8% контрактов в стоимостном выражении заключалось по результатам закупок, проводимых в рамках электронных аукционов. Из них состоявшейся (когда в электронном аукционе участвовало несколько участников) была признана лишь одна закупка на сумму 7,6 млн руб. Экономия по результатам закупок лекарственных препаратов у компании «Биотэк» госзаказчиками Пензенской области составила 0,23% от общей суммы НМЦ(к) проведенных закупок (экономия по результатам всех закупок в контрактной системе 5,5% — в 2019 г., 6,08% — в 2020 г.).

Кейс Пензенской области — дополнительное доказательство того, что электронные аукционы, которые задумывались как такая

«процедура, которая в отличие от конкурса не предусматривает определение победителя торгов на основании субъективных критериев и является наиболее прозрачной и обеспечивает предотвращение коррупции и других злоупотреблений со стороны организаторов торгов¹³», на самом деле поощряют и стимулируют развитие коррупции в контрактной системе Российской Федерации.

5.6. Влияние введенных в 2020 г. «антиковидных» мер на уровень конкуренции в госзакупках

В 2020 г. был расширен перечень случаев закупки у единственного поставщика, осуществляемых в рамках 44-ФЗ в условиях пандемии. Во-первых, п. 9 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ, предусматривающий возможность закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в «экстренных» ситуациях, был изложен в новой редакции¹⁴, расширяющей возможность его применения заказчиком в условиях пандемии коронавирусной инфекции.

Во-вторых, в период до 31 декабря 2020 г. включительно Правительству Российской Федерации было предоставлено право установить в дополнение к случаям, предусмотренным ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, иные случаи осуществления закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также определить порядок осуществления закупок в таких случаях¹⁵.

¹³ Мотивировочная часть решения Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-23141/17-149-224 от 08.06.2017 о признании незаконным решения и предписания ФАС от 31.01.2017 № Т-7/17 суд отметил, что «проведение электронного аукциона, процедура проведения которого в отличие от конкурса не предусматривает определение победителя торгов на основании субъективных критериев и является наиболее прозрачной и обеспечивает предотвращение коррупции и других злоупотреблений со стороны организаторов торгов».

¹⁴ В ред. Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

¹⁵ Статья 16 Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Нововведения негативно отразились на объеме закупок у единственного поставщика, который в 2020 г. увеличился в стоимостном выражении на 38,9% — с 1,45 трлн руб. в 2019 г. до 2 трлн руб. в 2020 г. Доля «прямых» закупок достигла 17,29% от стоимости всех осуществленных в 2020 г. государственных и муниципальных закупок (включая неопубликованные в ЕИС закупки у единственного поставщика).

В коммерческом секторе, несмотря на расширение сферы применения закрытых закупочных процедур, введенное в 2020 г., наблюдалось сокращение объема «прямых» закупок, который уменьшился в сравнении с 2019 г. на 1,5 трлн руб. Удельный вес закупок отдельных видов юридических лиц, проводимых неконкурентными способами, сократился на 1,32% п.п.: с 57,93% от общей стоимости всех закупок (включая неопубликованные закупки у единственного поставщика) в 2019 г. до 56,61% в 2020 г.

Несмотря на рост объема «прямых» закупок в контрактной системе, неконкурентный сектор закупок сократился — в первую очередь за счет снижения уровня несостоявшихся закупок.

С 1 сентября 2020 г. из распоряжения Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» были исключены работы по возведению зданий (41.2), строительные работы (42) в области гражданского строительства, специализированные строительные работы (43). Кроме того, с 1 сентября 2020 г. до 1 января 2024 г. установлен упрощенный порядок проведения открытого конкурса в электронной форме, предметом которого является закупка работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства (если в описание объекта закупки включена проектная документация).

Следствием нововведений стало сокращение «аукционного» крена в закупках государственных и муниципальных заказчиков.

Стоит отметить, что именно усиление «аукционного» крена, сопровождавшее контрактную систему в последние годы, являлось основной причиной роста уровня несостоявшихся закупок. В структуре электронных аукционов доля несостоявшихся про-

цедур — одна из самых высоких среди конкурентных способов закупки. Снижение объема электронных аукционов, проводимых в рамках контрактной системы, положительно отразилось на уровне несостоявшихся процедур закупки.

Также в 2020 г. в контрактной системе были ограничены случаи согласования с контрольным органом заключения контракта с единственным поставщиком по результатам признания закупки несостоявшейся, что также положительно отразилось на уровне несостоявшихся процедур закупки в тех случаях, когда ранее заказчику требовалось проведение повторной закупки по результатам несостоявшейся конкурентными способами (по причине отказа контрольного органа в согласовании заключения контракта с единственным поставщиком).

В закупках регулируемых компаний сокращению доли несостоявшихся процедур определения поставщика предшествовало сокращение во время пандемии расходов на традиционно низкоконкурентных рынках (строительство инфраструктурных объектов, дорожное строительство), и расширение сферы применения закрытых закупочных процедур.

В частности, был дополнен перечень закупок, которые осуществляются закрытым способом и сведения о которых не подлежат размещению в единой информационной системе. Помимо закупок, сведения о которых составляют государственную тайну или по которым принято специальное решение Правительства Российской Федерации, к ним теперь относятся закупки, осуществляемые в рамках выполнения государственного оборонного заказа в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в части заказов на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и специальной техники, на разработку, производство и поставки космической техники и объектов космической инфраструктуры.

В 2020 г. были существенно смягчены требования к поставщикам. В частности, в 10 раз был снижен минимальный размер обеспечения исполнения контракта, порог которого в текущей редакции ч. 6 ст. 96 44-ФЗ составляет **от 0,5 до 30%** НМЦК (ранее — от

5 до 30% НМЦК). Также были введены послабления в части обеспечения исполнения поставщиками гарантийных обязательств — установление таких требований стало правом, а не обязанностью заказчика, а «порог» максимального размера обеспечения гарантийных обязательств был снижен до 10% от НМЦК.

Нововведения положительно отразились на общем уровне конкуренции в контрактной системе. В корпоративном сегменте, который особых мер, направленных на поддержку поставщиков, не вводил, росту конкуренции способствовало снижение деловой активности в коммерческом секторе и, как следствие, «перетекание» ряда поставщиков на новые рынки, в том числе на рынок регулируемых закупок. Количество включенных в единый реестр участников закупок (ЕРУЗ) поставщиков в 2020 г. увеличилось на 38,7% и составило 452 619 участников закупок¹⁶ (в 2019 г. в ЕРУЗ было включено 326 306 участников закупок).

¹⁶ По состоянию на 30 сентября 2020 г. <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/Itog_44-FZ.pdf>.

6. ЭКОНОМИЯ В ЗАКУПКАХ

Рост конкуренции прямым образом сказывается на общей экономии бюджетных средств по результатам проведения торгов. Абсолютная экономия¹⁷ при заключении контрактов в рамках процедур 44-ФЗ по итогам 2020 г. равнялась 417,97 млрд руб. По сравнению с 2019 г. размер экономии по 44-ФЗ увеличился на 9,0%. По итогам исполнения 223-ФЗ в 2020 г. размер экономии составил 752,16 млрд руб. и по отношению к 2019 г. он сократился в 3,5 раза. Суммарный размер экономии по 44-ФЗ и 223-ФЗ в 2020 г. находился на уровне 1170,12 млрд руб. Структура экономии в разрезе 44-ФЗ и 223-ФЗ приведена на диаграмме (рис. 14).

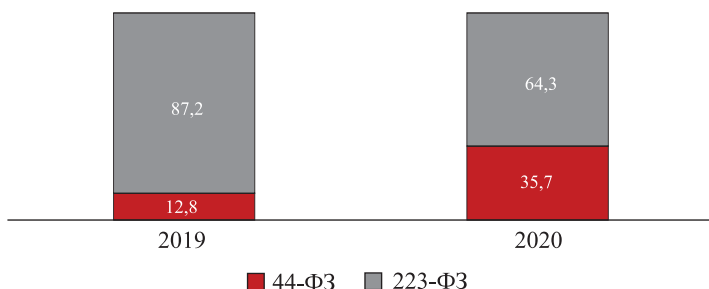


Рис. 14. Структура экономии в разрезе 44-ФЗ и 223-ФЗ за 2019 и 2020 гг., %

Относительная экономия при заключении контрактов (договоров) по 44-ФЗ в 2020 г. была равна 6,1% от начальных максимальных цен, а по 223-ФЗ — 8,2%. По сравнению с 2019 г. величина относительной экономии по 44-ФЗ увеличилась на 0,6 п.п., а по 223-ФЗ сократилась на 3,6 п.п. При сопоставлении со средними уровнями относительной экономии за период 2014–2018 гг. уро-

¹⁷ Под экономией при проведении закупочных процедур понимается разница между начальной максимальной ценой контракта (договора) и стоимостью заключенного контракта (договора).

вень экономии по 44-ФЗ в 2020 г. снизился на 1,4 п.п., а по 223-ФЗ сокращение составило 0,6 п.п. (рис. 15).

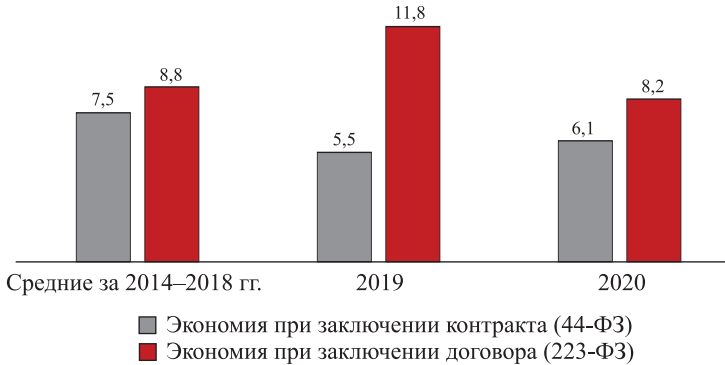


Рис. 15. Значения относительной экономии по 44-ФЗ и 223-ФЗ за 2014–2020 гг., %

За 2014–2020 гг. процедуры, реализованные по 223-ФЗ, демонстрировали больший процент экономии при заключении контрактов (договоров), чем механизмы в рамках 44-ФЗ. Разрыв между значениями относительной экономии по 223-ФЗ и 44-ФЗ, составивший по итогам 2019 г. 6,3 п.п., в 2020 г. снизился до 2,1 п.п. и стал близок к среднему уровню в 1,3 п.п., сложившемуся за период 2014–2018 гг.

Относительные размеры экономии за 2018–2020 гг. при заключении контрактов в рамках механизмов, предусмотренных 44-ФЗ, в разрезе наиболее распространенных способов закупки представлены на рис. 16. На диаграмме способы закупки упорядочены по снижению процента экономии в 2020 г.

Среди наиболее распространенных способов закупок по 44-ФЗ максимальный процент экономии по итогам 2020 г. зафиксирован у запроса котировок (19,9% от начальных максимальных цен), что свидетельствует о том, что поставщики охотнее скидывают цены в небольших закупках, проводимых простыми способами, не требующими от участников торгов затрат на организацию участия в процедуре. По сравнению с 2018 г. относительный размер эконо-

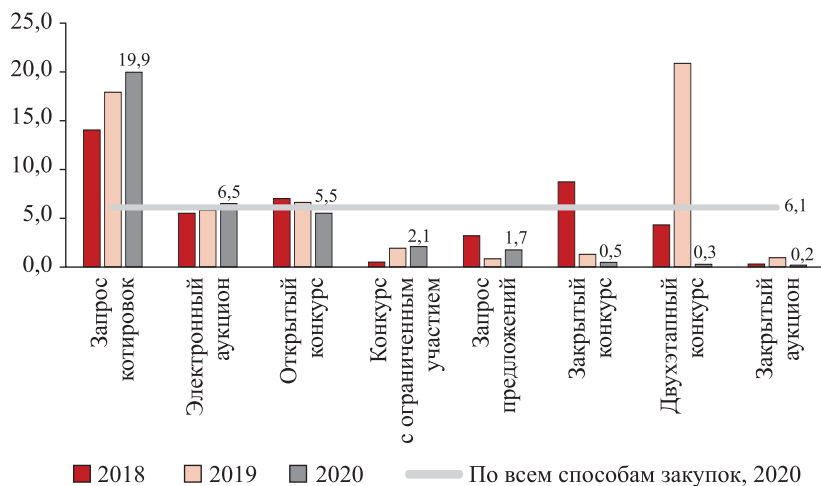


Рис. 16. Значения относительной экономии по 44-ФЗ за 2018–2020 гг. в разрезе способов закупки, %

мии по данному способу закупок вырос в 2020 г. на 5,9 п.п. На втором и третьем местах в 2020 г. находились электронный аукцион (6,5%) и открытый конкурс (5,5%). Закрытый конкурс, двухэтапный конкурс и закрытый аукцион демонстрировали в 2020 г. минимальные уровни относительной экономии (0,5–0,2 п.п.).

По итогам 2019 г. двухэтапный конкурс лидировал по рассматриваемому показателю среди всех способов закупки со значением 20,8%. Резкое снижение относительного показателя экономии по двухэтапному конкурсу совпало с сокращением суммарных начальных максимальных цен по данному способу закупки в 7,3 раза в 2020 г. по сравнению с 2019 г., что характеризует уменьшение популярности двухэтапного конкурса у участников закупок по 44-ФЗ.

В дополнение к диаграмме необходимо отметить, что закупки у единственного поставщика в 2020 г. показали максимальную относительную экономию (33,4%), однако их доля в общем объеме закупок крайне незначительна.

Сопоставление уровня относительной экономии за 2020 г. по наиболее распространенным способам закупок в рамках 44-ФЗ и

223-ФЗ приведено на рис. 17. На диаграмме способы закупки упорядочены по снижению процента экономии по 44-ФЗ.

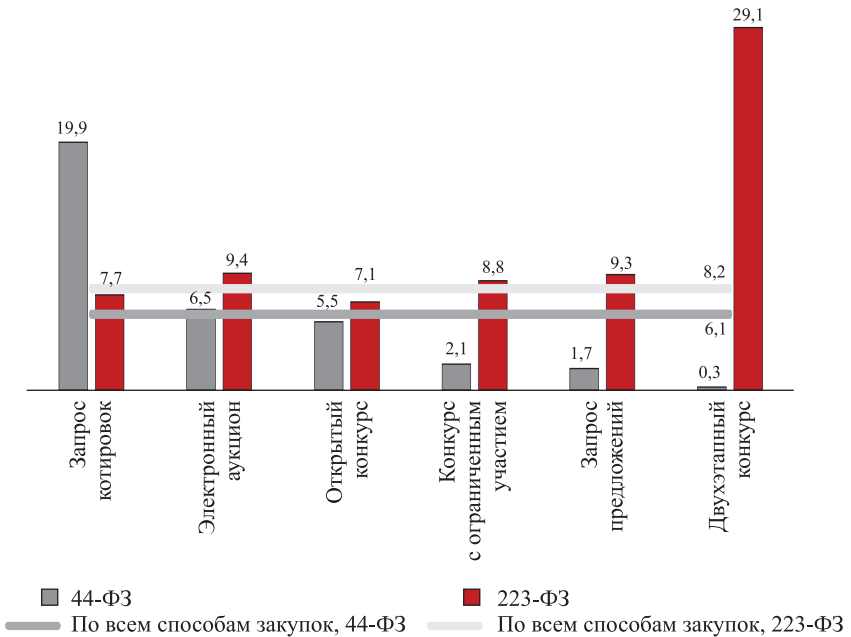


Рис. 17. Значения относительной экономии по способам закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ за 2020 г., %

Сопоставление аналогичных или схожих способов закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ на данных за 2020 г. демонстрирует в основном противоположные результаты. Двухэтапный конкурс, проводимый в рамках 223-ФЗ, показал максимальный уровень экономии (29,1%), являясь аутсайдером по 44-ФЗ. Запрос котировок по 223-ФЗ занимает пятое место из рассматриваемых способов закупок с уровнем экономии 7,7%, находясь на первом месте по 44-ФЗ.

В сравнении с 2019 г. величина относительной экономии по двухэтапному конкурсу 223-ФЗ увеличилась в 2020 г. на 19,8 п.п., хотя суммарные начальные максимальные цены по данному способу закупки сократились в 3 раза к уровню 2020 г. Сопоставление

результатов по 44-ФЗ и 223-ФЗ позволяет предполагать нестабильность наблюдаемого экономического эффекта от двухэтапного конкурса, которая, вероятно, зависит от отдельных крупных закупок, проводимых по данной процедуре.

Также следует обратить внимание на то, что по 223-ФЗ рассмотренные способы закупки (кроме двухэтапного конкурса) демонстрировали по итогам 2020 г. близкие значения экономии, которые варьируются от 7,1 до 9,4%, что характеризует перечисленные способы закупок как достаточно массовые среди участников и одинаково эффективные для бюджетной системы страны.

Уровень экономии в закупке показывает разницу между начальной максимальной ценой контракта и суммой заключенного контракта и не учитывает многих факторов, влияющих на действительную экономию по результатам закупок. Одним из них является обязательность публикации начальной (максимальной) цены контракта или договора, что автоматически «вводит» участников процедуры определения поставщика в определенные ценовые рамки.

Как результат, государство, с одной стороны, получает декларативную экономию в закупках, не отражающую реальной экономии, с другой стороны — массовый уход с рынка государственных торгов добросовестных поставщиков, поставляющих более качественные товары, но по более высокой цене.

Все это приводит к существенным искажениям показателя экономии в закупках.

К тому же сам процесс организации закупочных процедур в контрактной системе построен таким образом, что не позволяет получить заказчику качественное предложение по более выгодной цене.

В закупках с завышенной начальной (максимальной) ценой контракта (ценой лота) НМЦК участники закупки ориентируются на обозначенные заказчиком рамки и не снижают свое предложение или же снижают его незначительно, подстраиваясь под формальные, а не рыночные правила участия в закупке. Недобросовестные поставщики, наоборот, могут намеренно демпинговать на торгах с адекватной рынку начальной ценой, и в результате не обеспечить должного качества исполнения контракта.

Так, в ходе фокус-групп с поставщиками (15 фокус-групп в пяти субъектах РФ), проведенных НИУ ВШЭ в рамках Мониторинга закупок малого объема в 2019 г.¹⁸, представители МСП из числа поставщиков, участвующих в госзакупках, отмечали, что готовы участвовать в государственных торгах только с условием поставки товара по цене, превышающей среднюю розничную. В предлагаемую по контракту цену поставщики закладывают риски возможного демпингового снижения со стороны недобросовестных поставщиков, отсутствие авансирования по госконтракту и издержки, связанные с организацией участия в процедурах закупки.

В рамках исследования уровня снижения начальной (максимальной) цены контракта на проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования, проводимого НИУ ВШЭ в 2016 г. методом глубинного интервью и опроса поставщиков, было выявлено, что в случаях падения от НМЦК более чем на 15% поставщики экономили на материалах (осуществляли уменьшение толщины или ширины дорожного покрытия, заложенных техзаданием) или экономили на спецтехнике. Поставщики, которые осуществляют работы в основном по крупным контрактам (от 500 млн руб. и более) на строительство (реконструкцию) автомобильных дорог, отмечали, что участвуют в процедурах определения поставщика, где идет падение от НМЦК выше 5%, только в случаях, когда у них есть возможность использовать существующий парк оборудования или если у них в наличии на складе есть запасы дорожно-строительных материалов.

В качестве последствий поставщики отмечали, что снижение цены контракта по госзакупкам ниже среднего уровня рентабельности по работам в сфере дорожного строительства влечет неисполнение обязательств по контракту. Также отмечалось, что неадекватное рынку падение на торгах происходит из-за неопытности поставщиков, которые участвуют в аукционах, плохо оценивая, как именно ими будут выполняться работы по контракту (часто это поставщики из другого региона).

¹⁸ <https://fcs.hse.ru/data/2020/05/25/1551830376/monitoring_zmo.pdf>.

Результаты осуществляемого Высшей школой экономики ежегодного мониторинга системы закупок в Российской Федерации¹⁹ показывают, что даже декларируемая экономия в закупках для государственных и муниципальных нужд сократилась за время действия контрактной системы с 7% (в 2014 г.) до 6,1% (в 2020 г.).

Субъекты 223-ФЗ, наоборот, демонстрируют лучшие практики в проведении закупочных процедур — в закупках, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, фиксируемая экспертами ВШЭ средняя экономия за 2014–2020 гг. составляет 9,1% против 7% в контрактной системе за тот же временной период. При этом требования к формированию начальных цен в закупках отдельных видов юридических лиц гораздо более гибкие, к тому же специфика хозяйственной деятельности субъектов 223-ФЗ предусматривает закупку уникальных товаров, работ и услуг, точную рыночную цену которых могут определить только сами поставщики в ходе конкурентной борьбы в тендере.

¹⁹ <<https://fcs.hse.ru>>.

7. РАСХОДЫ НА ГОСЗАКУПКИ

7.1. Заключенные контракты

В 2020 г. общие расходы на госзакупки сократились как в стоимостном выражении, так и по удельному весу в ВВП России.

Совокупная стоимость контрактов, заключенных в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ, составила 29,1 трлн руб. — меньше, чем в 2019 г., на 9,63% (в 2019 г. — 32,2 трлн руб.) (табл. 13).

Сокращение расходов на госзакупки произошло за счет снижения объемов контрактации регулируемых компаний и других субъектов 223-ФЗ. Стоимостный объем контрактации отдельных видов юридических лиц за 2020 г. сократился на 15,1%.

Государственные и муниципальные заказчики в условиях пандемии, наоборот, вынуждены были увеличить объемы закупок противовирусных и медицинских товаров, оборудования для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (тепловизоры, автоматические санитайзеры для обработки и дезинфекции рук и др.).

Реакцией федеральных органов исполнительной власти на сложившуюся чрезвычайную ситуацию с обеспечением учреждений здравоохранения противовирусным оборудованием и препаратами, а также работников подведомственных организаций масками и дезинфицирующими средствами, в сфере государственных закупок стало расширение для заказчиков случаев проведения закупок у единственного поставщика.

Объемы контрактации государственных и муниципальных заказчиков в 2020 г. увеличились на 6% в стоимостном объеме, в первую очередь за счет роста объема контрактов, заключенных по результатам закупок у единственного поставщика, объемы которых в 2020 г. выросли на 579 млрд руб.

Средняя стоимость контракта, заключаемого государственными и муниципальными заказчиками, увеличилась на 300 тыс. руб. В коммерческом секторе средняя стоимость договора, наоборот, сократилась на 2,11 млн руб.

Таблица 13. Показатели расходов на закупки субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сумма контрактов, заключенных в рамках 44-ФЗ, трлн руб.	5,5	5,4	6,3	6,9	8,4	8,9
Сумма договоров, заключенных в рамках 223-ФЗ, трлн руб.	18,0	20,7	18,2	18,2	23,8	20,2
Общая сумма расходов на закупки субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ, трлн руб.	23,5	26,1	24,5	25,1	32,2	29,1

7.2. Результативность закупок

Результативность закупок (количество заключенных контрактов (договоров) на одну размещенную закупку (извещение)) показывает операционную эффективность закупок — чем больше было заключено контрактов по результатам размещения извещения об определении поставщика, тем меньше трудовых ресурсов заказчика было затрачено на обеспечение своих нужд.

В 2020 г. в среднем на одно размещенное государственными (муниципальными) заказчиками извещение о закупке заключалось 0,96 контракта (без учета закупок, извещения о которых не публиковались в ЕИС). Данные по результативности закупок демонстрируют, скорее всего, снижение количества совместных процедур и (или) рост отмененных закупок: в 2020 г. количество контрактов на одну процедуру закупки сократилось (табл. 14).

Результативность в закупках, осуществляемых по 223-ФЗ, также незначительно сократилась — 1,03 заключенного договора в расчете на одну опубликованную закупку (без учета закупок, извещения о которых не публиковались в ЕИС). Данные по результативности закупок (табл. 14) демонстрируют снижение количества совместных процедур и (или) рост отмененных закупок, осуществляемых в рамках 44-ФЗ: за последние пять лет количество контрактов, заключенных в расчете на одну размещенную закупку, сократилось с 1,12 закупки на один контракт в 2016 г. до 0,96 закупки на один контракт.

В закупках госкомпаний результативность в закупках, осуществленных в 2020 г., незначительно сократилась, но в целом наблюдается уменьшение среднего количества договоров, заключенных в расчете на одну размещенную закупку с 2018 г.

Таблица 14. Среднее количество контрактов (договоров), заключенных в расчете на одну размещенную закупку

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Результативность в закупках по 44-ФЗ	1,00	1,08	1,12	1,12	1,11	1,0	0,96
Результативность в закупках по 223-ФЗ	Неполные сведения	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,03

7.3. Расторгнутые контракты

Удельный вес контрактов (договоров), которые были расторгнуты в общей стоимости заключенных контрактов (договоров), также является ключевым показателем эффективности 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, а в ряде случаев — к срыву обеспечения процессов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Кроме того, расторжение контрактов (договоров) увеличивает продолжительность исполнения государственных (муниципальных) функций или оказания услуг, а в отдельных случаях делает невозможным своевременную реализацию полномочий органов власти.

В любом случае существенные уровни расторгнутых контрактов (договоров) негативно характеризуют отношения между поставщиком и заказчиком, а также могут рассматриваться в качестве одного из индикаторов качества нормативно-правового регулирования механизмов 44-ФЗ и 223-ФЗ.

Общая стоимость расторгнутых контрактов по итогам 2020 г.²⁰ составила по 44-ФЗ 666,96 млрд руб., что на 10,5% выше уровня 2019 г.

Удельный вес расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов по 44-ФЗ в 2020 г. равен 7,5%. По сравнению с 2019 г. данный показатель незначительно увеличился (на 0,3 п.п.), но в сопоставлении с 2016 и 2017 гг. его снижение составило 7,1 и 6,9 п.п. соответственно (рис. 18). Такое снижение в первую очередь обусловлено повышением гибкости контрактов, заключаемых по результатам прямых закупок у естественных монополий, введенным в контрактную систему в 2018 г. Рост удельного веса расторгнутых контрактов в закупках государственных и муниципальных заказчиков в 2020 г. также ожидаем: в условиях пандемии заказчики были вынуждены закупать у поставщиков без конкурсных процедур товары и услуги первой необходимости для сферы здравоохранения и для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, зачастую у непроверенных поставщиков, которые в ситуации критического роста спроса росли как грибы.

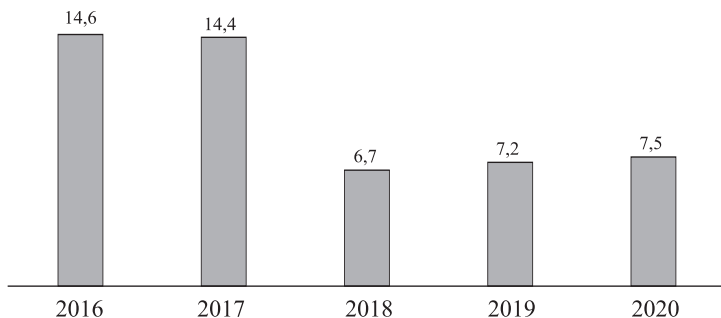


Рис. 18. Удельный вес расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов по 44-ФЗ за 2016–2020 гг., %

²⁰ Поскольку данные по расторгнутым за 2020 г. договорам по 223-ФЗ отсутствуют в открытых источниках, здесь и далее будут рассмотрены сведения, ограниченные 44-ФЗ.

Наиболее существенная доля контрактов (91,7%) расторгалась в 2020 г. по соглашению сторон, уровень 2019 г. в данной категории был выше на 1,6 п.п. По инициативе заказчика внепланово завершались в 2020 г. 7,9% контрактов, что больше уровня 2019 г. на 1,8 п.п. (рис. 19). Вероятно, что увеличение влияния последней из указанных выше категорий свидетельствует о возрастании уровня конфликтности во взаимоотношениях поставщика и заказчика и потенциальном снижении эффективности закупочных процедур.

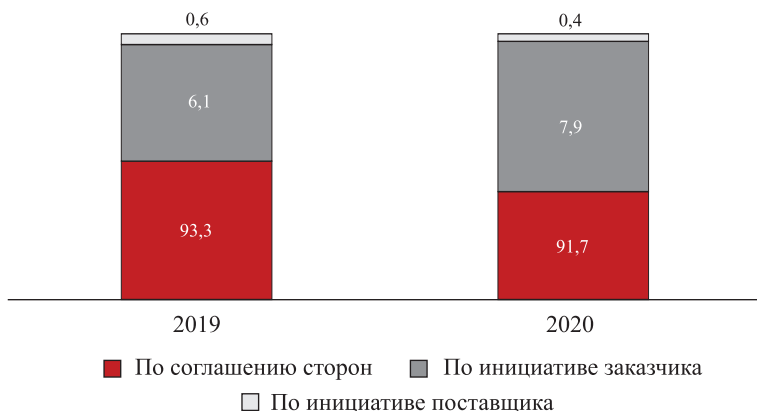


Рис. 19. Структура расторгнутых контрактов по 44-ФЗ в 2020 г. по категориям, %

Удельный вес расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов в 2019 и 2020 гг. в рамках 44-ФЗ показан на рис. 20 в разрезе способов закупок. На диаграмме способы закупки упорядочены по увеличению процента расторгнутых контрактов в 2020 г.

Запрос котировок, демонстрировавший в 2020 г. лучший уровень экономии среди рассмотренных способов закупок в рамках 44-ФЗ, показал наибольший процент расторжений заключенных контрактов, 96% из которых прекращаются по соглашению сторон и 4% — по инициативе заказчика. Доля расторгнутых контрактов по открытому конкурсу составила в 2020 г. только 2,3% (минимальный уровень среди рассмотренных способов закупки) при

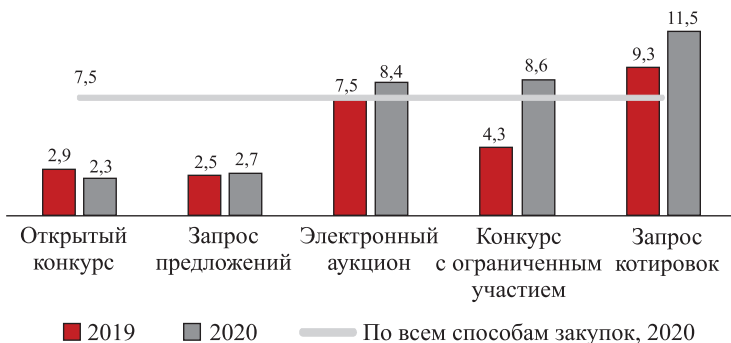


Рис. 20. Удельный вес расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов в 2019 и 2020 гг. в рамках 44-ФЗ по способам закупок, %

уровне экономии 5,5%. По электронному аукциону уровень экономии равен 6,5% и близок к открытому конкурсу. Однако риск расторжения контрактов у данного способа закупки существенно выше (в 3,7 раза).

С учетом различной специфики применения и особенностей процедур запрос котировок и открытый конкурс по результатам анализа факторов экономии и расторжения контрактов являлись наиболее оптимальными способами закупок по 44-ФЗ в 2020 г.

7.4. Оценка издержек заказчиков на проведение закупочных процедур

В 2020 г. актуальность анализа издержек заказчиков на проведение закупочных процедур приобрела особое значение. Избыточное число процедур ведет к избыточным издержкам администрирования.

В 2020 г. общее количество всех закупок, осуществленных в рамках 44-ФЗ, составило 3,4 млн (в 2019 г. — 3,65 млн закупок). Из них количество конкурентных процедур закупки составило 2,18 млн, закупок у единственного поставщика — 1,16 млн процедур.

Общее количество всех закупок субъектов 223-ФЗ в 2020 г. составило 1,6 млн (в 2019 г. — 1,55 млн закупок), из них количество конкурентных процедур закупки составило 746 тыс., закупку у единственного поставщика — 821 тыс. процедур.

Существует некий постоянный компонент транзакционных издержек заказчиков, неизбежно связанный с закупкой. Например, в соответствии с оценками группы Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ²¹ средняя стоимость организации электронного аукциона для госзаказчика составляет 9 тыс. руб. Если применить данный показатель ко всем конкурентным процедурам, то в 2020 г. издержки государственных и муниципальных заказчиков на проведение 2,18 млн конкурентных процедур закупки составили 19,6 млрд руб. Издержки заказчиков на проведение конкурентных процедур закупки в рамках 223-ФЗ в 2020 г. составили 6,7 млрд руб.

По оценкам Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ и Института институциональных исследований НИУ ВШЭ, транзакционные издержки заказчика на проведение «прямой» закупки²² составляют 50% от издержек на организацию электронных аукционов. Если применить данный показатель к издержкам государственных и муниципальных заказчиков на проведение закупок у единственного поставщика, то транзакционные издержки за проведение закупок у единственного поставщика в рамках контрактной системы в 2020 г. можно оценить в 5,2 млрд руб., в рамках 223-ФЗ — в 3,7 млрд руб.

Таким образом, общие транзакционные издержки в сфере государственных и муниципальных закупок в 2020 г. можно оценить в 24,8 млрд руб., в сфере закупок регулируемых государством компаний и других субъектов 223-ФЗ — в 10,4 млрд руб. (табл. 15, 16).

²¹ Балаева О.Н., Яковлев А.А., Родионова Ю.Д., Есаулов Д.М. Транзакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2018. Т. 10. № 3.

²² В данном случае рассматривается «простая» закупка. *Источник:* Эмпирический анализ системы госзакупок в России. Расчет издержек на выполнение различных закупочных процедур для ВГУ за 2012 г.

Таблица 15. Оценка издержек заказчиков, осуществляющих закупки в рамках 44-ФЗ, на организацию и проведение процедур закупок, млн руб.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Общие трансакционные издержки заказчиков на организацию и проведение процедур закупок	21 362	23 978	24 187	24 900	25 922	27 533	24 826
Трансакционные издержки заказчиков на организацию и проведение конкурентных процедур закупок	17 689	20 305	20 605	21 353	22 531	22 938	19 605
Трансакционные издержки заказчиков на организацию и проведение закупок у единственного поставщика	3 673	3 673	3 582	3 547	3 392	4 595	5 221

Таблица 16. Оценка издержек заказчиков, осуществляющих закупки в рамках 223-ФЗ, на организацию и проведение процедур закупок, млн руб.

	2019	2020
Общие трансакционные издержки заказчиков на организацию и проведение процедур закупок	10 820	10 410
Трансакционные издержки заказчиков на организацию и проведение конкурентных процедур закупок	7 659	6 715
Трансакционные издержки заказчиков на организацию и проведение закупок у единственного поставщика	3 161	3 696

В 2019 г. издержки в сфере государственных и муниципальных закупок можно оценить в 27,5 млрд руб. (на 2,7 млрд руб. больше, чем в 2020 г.), в сфере закупок регулируемых государством компаний и других субъектов 223-ФЗ — в 10,8 млрд руб. (на 0,4 млрд руб. больше, чем в 2020 г.).

7.5. Анализ показателей расходов в госзакупках на основе нормативных изменений. Влияние COVID-19 на расходы в госзакупках

В 2020 г. было введено дополнительное основание изменения существенных условий контракта в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

В частности, в соответствии с ч. 65 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ, если при исполнении контракта в 2020 г. в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (а также в иных случаях, установленных Правительством Российской Федерации), возникли не зависящие от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения, тогда по соглашению сторон допускается изменение:

- срока исполнения контракта;
- цены контракта и (или) цены единицы товара, работы, услуги (в случае, предусмотренном ч. 24 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ);
- размера аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса).

Изменения были направлены на повышение гибкости контрактных отношений, однако востребованность данной нормы на практике оценить пока что сложно, поскольку применение указанных оснований изменения контракта имеет ряд существенных ограничений. В частности, указанные изменения контракта возможны только при наличии в письменной форме обоснования такого изменения и на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации (при осуществлении закупки, соответственно, для

федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд) и после предоставления (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ обеспечения исполнения контракта.

Еще одно нововведение из числа антиковидных мер — списание в 2020 г. начисленных заказчиком и неуплаченных поставщиком сумм неустоек (штрафов, пеней).

В частности, начисленные поставщику, но не списанные заказчиком суммы неустоек (штрафов, пеней) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением в 2020 г. обязательств, предусмотренных контрактом, подлежат списанию в случаях и порядке, которые установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2018 № 783.

Списание неустоек (штрафов, пеней) осуществляется в зависимости от наличия причинно-следственной связи между обстоятельствами, повлекшими невозможность исполнения контракта, и распространением новой коронавирусной инфекции, и объема исполненных обязательств.

Если невозможность исполнения контракта вызвана не зависящими от поставщика обстоятельствами в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (т.е. действием непреодолимой силы), тогда начисленные заказчиком и неуплаченные поставщиком суммы неустоек (штрафов, пеней) списываются в полном объеме, в том числе по контрактам, по которым обязательства не были исполнены в полном объеме.

Если неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту не связано с распространением новой коронавирусной инфекции, тогда списание неустоек (штрафов, пеней) осуществляется в следующем размере:

а) полностью — если общая сумма начисленных и неуплаченных неустоек (штрафов, пеней) не превышает 5% цены контракта;

б) в размере 50% — если общая сумма начисленных и неуплаченных неустоек (штрафов, пеней) превышает 5% цены контракта, но составляет не более 20% цены контракта, и при условии уплаты поставщиком (подрядчиком, исполнителем) 50% начисленных и неуплаченных сумм неустоек (штрафов, пеней) до 1 января 2021 г.

Мера могла повлиять на количество расторгнутых контрактов (так как если неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту напрямую не было связано с пандемией, условием списания неустоек является полное исполнение контракта).

Можно отметить, что общая стоимость расторгнутых контрактов по итогам 2020 г. выросла на 10,5% относительно 2019 г. Удельный вес расторгнутых контрактов в общей стоимости заключенных контрактов увеличился незначительно (на 0,3 п.п.). При этом рост удельного веса расторгнутых контрактов в закупках государственных и муниципальных заказчиков в 2020 г. ожидаем: в условиях пандемии заказчики были вынуждены закупать товары и услуги первичной необходимости зачастую у непроверенных поставщиков, поэтому оценить изменения, направленные на повышение гибкости контрактных отношений, достаточно сложно.

ВЫВОДЫ

В 2020 г. в условиях угрозы распространения COVID-19 проблема недостатка гибкости закупочных процедур и существенных временных издержек на их проведение вышла на первый план. Принятые в 2020 г. «антиковидные» меры мобилизовали всю систему госзакупок, а исключение «строительных» закупок из аукционного перечня понизило «аукционный крен» (удельный вес которого в общей стоимости закупок за период с 2014 по 2019 г. вырос на 16,75 п.п.). Все это оказало положительное влияние на общую эффективность системы госзакупок в Российской Федерации: снизился уровень несостоявшихся процедур, повысилась конкуренция в закупках.

Актуальность проблемы низкой конкуренции в закупках возрастет с принятием законопроекта, включающего масштабный пакет поправок²³ в 44-ФЗ, который планируется к принятию в 2021 г.

Так, законопроектом предусмотрено сокращение количества конкурентных способов определения поставщика до трех (в частности, исключаются двухэтапные конкурсы, конкурсы с ограниченным участием, запросы предложений). Тогда как результаты мониторинга закупок, проводимого Высшей школой экономики с 2014 г., указывают на то, что линейку способов определения поставщика, наоборот, необходимо расширять.

Например, двухэтапный конкурс проводится не только для уточнения характеристик объекта закупки, но и для выявления заинтересованных в поставке участников и их возможностей. В 2015, 2016, 2017, 2019 гг. двухэтапный конкурс лидировал среди других способов и по уровню конкуренции. Редкое применение заказчиками данного способа на практике обусловлено существенными текущими законодательными ограничениями для его использования.

²³ Проект федерального закона № 1100997-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признания утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

В последние годы в системе государственных, муниципальных закупок, а также закупок регулируемых государством компаний наблюдается постепенное сокращение информации, публикуемой в ЕИС (в частности, извещений по результатам закупок у единственного поставщика). Все это негативно отражается на общей прозрачности системы закупок. С принятием нового законопроекта нарушение базового принципа контрактной системы — обеспечение открытости и прозрачности закупок — перейдет на новый уровень. Законопроектом предусмотрено обезличивание в открытой части ЕИС информации об участниках закупок (т.е. в протоколах будут содержаться только данные о реестровых номерах участников процедур закупки и поданных ими заявок).

Кроме этого, в 2 раза будет увеличен ценовой порог для проведения обязательного общественного обсуждения закупки, станут «закрытыми» закупки для обеспечения деятельности судей и будет существенно расширен перечень закупок у единственного поставщика.

ТЕРМИНЫ И СОКРАЩЕНИЯ

44-ФЗ, контрактная система — Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

223-ФЗ — Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

Система госзакупок в Российской Федерации — система закупок для государственных и муниципальных нужд, регулируемых 44-ФЗ, а также закупок для нужд отдельных видов юридических лиц, регулируемых 223-ФЗ

Госзакупки, регулируемые закупки — закупки для государственных и муниципальных нужд, осуществляемые в рамках 44-ФЗ, а также закупки для нужд отдельных видов юридических лиц, осуществляемые в рамках 223-ФЗ

Субъекты 44-ФЗ, государственные (муниципальные) заказчики — заказчики, осуществляющие закупки в рамках 44-ФЗ

Субъекты 223-ФЗ, регулируемые государством компании — заказчики, осуществляющие закупки в рамках 223-ФЗ

ЕИС — Единая информационная система в сфере закупок

СМСП — субъекты малого и среднего предпринимательства

СОНКО — социально ориентированные некоммерческие организации

Способы закупок — способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя)

«Прямые» закупки, закупки у единственного поставщика — способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемые в рамках закупок у единственного поставщика (единственного источника)

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Сводные данные, характеризующие деятельность контрактной системы

Показатель	Ед. изм.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сумма размещенных планов-графиков	трлн руб.	9,19	12,57	11,22	10,16	8,94	10,84	17,35
Совокупная стоимость закупок	трлн руб.	6,0	6,4	6,4	7,1	8,6	11,1	11,6
Количество закупок	млн	2,8	3,07	3,08	3,15	3,26	3,56	3,34
Сумма размещенных контрактов	трлн руб.	5,5	5,48	5,4	6,32	7,08	8,4	8,9
Средняя стоимость контракта	млн руб.	1,9	1,8	1,6	1,8	1,9	2,3	2,6
Экономия	%	7,7	8,4	10,3	7,6	4,8	5,5	6,08
Конкуренция	ед.	2,2	2,1	2,7	2,7	2,3	2,8	3,0
Результативность	ед.	1,0	1,07	1,06	1,09	1,1	1,0	0,96
Сумма несостоявшихся конкурентных закупок	трлн руб.	n/a	1,297	1,20	2,84	4,195	6,225	5,575
Удельный вес несостоявшихся закупок в совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные закупки)	%	n/a	19,7	18,7	40,0	48,9	56,11	47,94
Неконкурентный сектор	трлн руб.	n/a	2,483	2,481	4,175	5,352	7,666	7,586
Удельный вес неконкурентного сектора в сово-	%	n/a	38,57	38,75	58,95	62,40	69,1	65,22

Окончание табл.

Показатель	Ед. изм.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
купной стоимости закупок (включая неопубликованные закупки)								
Сумма расторгнутых контрактов	млрд руб.	n/a	n/a	787,8	912,0	471,7	603,7	666,96
Удельный вес расторгнутых контрактов в общей сумме заключенных контрактов	%	n/a	n/a	14,59	14,43	6,73	7,18	7,49

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

Показатель	Ед. изм.	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сумма размещенных планов-графиков	трлн руб.	0,22	19,46	34,87	37,82	45,49	477,9
Совокупная стоимость закупок	трлн руб.	19,69	22,45	18,22	17,00	24,5	22,4
Количество закупок	млн	1,04	1,16	1,11	1,15	1,55	1,57
Сумма размещенных договоров	трлн руб.	18,0	20,7	18,2	18,2	23,8	20,2
Средняя стоимость договора	млн руб.	21,1	20,5	18,1	14,3	15,6	13,49
Экономия	%	7,0	6,0	10,4	11,5	11,8	8,16
Конкуренция	ед.	n/a	1,6	1,7	1,2	2,0	2,2
Результативность	ед.	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,03
Сумма несостоявшихся конкурентных закупок	трлн руб.	n/a	n/a	n/a	n/a	5,465	4,727
Удельный вес несостоявшихся закупок в совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные закупки)	%	n/a	n/a	n/a	n/a	24,93	21,72
Неконкурентный сектор	трлн руб.	n/a	n/a	n/a	n/a	17,085	17,547
Удельный вес неконкурентного сектора в совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные закупки)	%	n/a	n/a	n/a	n/a	77,92	78,33

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Методика расчета показателей в рамках доклада

Совокупный объем закупок

Совокупный объем закупок представляет собой оценку суммы:

- конкурентных процедур закупки (сумма НМЦ(к/д) извещений, размещенных заказчиками в Единой информационной системе в сфере закупок в рамках конкурентных процедур закупки);
- неконкурентных процедур закупки (стоимость контрактов, заключенных по результатам закупок у единственного поставщика, с учетом абсолютной экономии в таких контрактах).

Совокупный объем закупок рассчитывался по формуле: Сумма НМЦ(к/д) извещений, размещенных заказчиками в Единой информационной системе в сфере закупок в рамках конкурентных процедур закупки + (Стоимость контрактов, заключенных по результатам закупок у единственного поставщика + Абсолютная экономия по результатам закупок у единственного поставщика).

Неконкурентный сектор закупок

Неконкурентный сектор закупок — это удельный вес закупок (в процентах), в которых принимал (был допущен) участие один или менее участников закупки.

Неконкурентный сектор закупок формируется из:

- сегмента «прямых» закупок — процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемых в рамках закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);
- сегмента несостоявшихся закупок — конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в которых в ходе проведения процедуры принял участие (был допущен) один или менее участников закупки (процедура закупки признана несостоявшейся).

Неконкурентный сектор рассчитывается (в процентах) как удельный вес суммы стоимостей «прямых» и несостоявшихся закупок в совокупной стоимости всех закупок (включая неразмещенные закупки у единственного поставщика).

Неконкурентный сектор оценивался по формуле:

$$((НЗ + ПЗ) / СЗ) \times 100\%,$$

где НЗ — стоимость несостоявшихся закупок; ПЗ — стоимость «прямых» закупок; СЗ — совокупный объем (стоимостный) всех закупок.

Удельный вес несостоявшихся закупок (НЗ) оценивался по формуле:

$$НЗ = (\text{Сумма НМЦ(к/д) несостоявшихся закупок} / \text{Совокупный объем закупок}) \times 100\%.$$

Удельный вес «прямых» закупок (ПЗ) оценивался по формуле:

$$ПЗ = ((\text{Стоимость контрактов, заключенных по результатам закупок у единственного поставщика} + \text{Абсолютная экономия по результатам закупок у единственного поставщика}) / \text{совокупный объем закупок}) \times 100\%.$$

Уровень конкуренции

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

При расчете показателя учитывались лоты, в которых было подано 0 заявок.

При расчете показателя не учитывались лоты в рамках закупок у единственного поставщика.

Среднее количество поданных заявок рассчитывалось по формуле:

$$\begin{aligned} \text{Среднее количество поданных заявок} &= \\ &= \text{Кол-во всех заявок} / \text{Кол-во лотов}. \end{aligned}$$

Экономия в закупках

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

$$\text{ОЭ} = (\text{Сумма АЭ по всем лотам} / \text{Сумма НМЦК всех лотов}) \times 100\%.$$

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

$$\text{Абсолютная экономия (АЭ): } \text{АЭ} = N \times (P_i / \sum P_i) - P_i,$$

где N — НМЦК, указанная для данного лота и заказчика; P_i — цена одного контракта; $\sum P_i$ — сумма цен контрактов по данному лоту и заказчику.

В статистику входили только те лоты, по которым выполнено условие $\text{АЭ} \geq 0$.

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) $\text{АЭ} < 0$, показатель оставался пустым;
- по одному лоту заключено несколько контрактов с несколькими участниками, АЭ считалась для каждого контракта в лоте.

Авторы доклада

Головщинский Константин Игоревич

Заместитель директора Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сабилова Марина Сергеевна

Начальник отдела маркетинга Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Давыдов Максим Игоревич

Начальник отдела экономики бюджетного сектора Центра региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Белогурова Елена Борисовна

Начальник отдела реформирования законодательства Центра региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Ведерин Илья Витальевич

Эксперт отдела новых технологий государственного и муниципального управления Центра региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

В подготовке доклада участвовала:

Семенюк Вероника Алексеевна

Ведущий аналитик департамента аналитики ООО «Селдон 2»

Научное издание

Система госзакупок в Российской Федерации — 2020

Ежегодный доклад

Ответственный редактор *А.Т. Шамрин*

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Корректор *Е.Е. Андреева*

Компьютерная верстка и графика: *Н.Е. Пузанова*

Художественный редактор *О.А. Быстрова*

Все новости издательства — <http://id.hse.ru>

Формат 60×88 1/16

Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 4,4. Уч.-изд. л. 2,8

Тираж 100 экз. Изд. № 2547

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»

109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42