



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22 июня 2021 г.



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Провести мониторинг функционирования системы государственных и корпоративных закупок, а также анализ результатов аудита (контроля), проводимого в сфере государственных и корпоративных закупок в 2020 году.

Краткие итоги мероприятия

На протяжении последних 7 лет средний удельный вес государственных и корпоративных закупок в совокупном объеме номинального ВВП составил 28,5 % (в 2020 году – 27%). В сферу закупок ежегодно вовлечены более 100 тыс. заказчиков и 400 тыс. поставщиков.

Сложившаяся отраслевая структура системы закупок устойчивая.

Изменения отраслевой структуры в 2020 году вызваны пандемией и выражаются в увеличении по сравнению с 2019 годом государственных расходов на лекарственные средства и медицинское оборудование, в среднем рост составил 21,5 и 32,5 % соответственно.

Общая сумма заключенных государственных контрактов в 2020 году достигла своего максимума за весь период функционирования контрактной системы и составила 8,9 трлн рублей, что выше уровня 2019 года на 7,7 %.

Объем корпоративных договоров за 2020 год сократился по сравнению с 2019 годом на 1,3 трлн рублей, или 6,1 %, и составил 19,9 трлн рублей.

Основной особенностью 2020 года стало функционирование сферы закупок в условиях глобальной пандемии новой коронавирусной инфекции.

Недостаточная адаптированность норм закона к функционированию в условиях чрезвычайной ситуации привела к необходимости принятия Правительством Российской Федерации ряда экстренных мер, направленных на обеспечение стабильности функционирования системы закупок в целях бесперебойной поставки необходимых товаров, работ, услуг для предупреждения и ликвидации последствий пандемии.

Одним из следствий принятых изменений в законодательстве о контрактной системе стало увеличение объема контрактов у единственного поставщика в 6,7 раза, с 54 млрд рублей в 2019 году до 361 млрд рублей в 2020 году.

Общий объем контрактов, заключенных в 2020 году с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в том числе по результатам несостоявшихся закупок, за последние 4 года вырос на 17 процентных пунктов и достиг в 2020 году 74,1 %.

В 2020 году электронизация в совокупности с установленными особенностями осуществления закупок в период пандемии обеспечила непрерывное функционирование контрактной системы в сложной эпидемиологической ситуации.

В целом средние показатели конкуренции и экономии не дают объективного представления об эффективности закупок, а также не отражают реальное состояние конкуренции на рынке государственных закупок (не учитываются отраслевые особенности, различия в уровне цен закупок, а также уровни бюджетов заказчиков).

Большинство федеральных органов исполнительной власти формально подошли к исполнению Национального плана развития конкуренции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 (далее – Указ № 618) в части применения показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг. Разработанные показатели представили 63 из 72 ФОИВ и лишь 25 % представили информацию о применении их в своей деятельности.

Неприменение утвержденных показателей, а также их разрозненность (по количеству, по набору критериев), связаны с отсутствием единых рекомендаций, подходов по установлению таких показателей.

Несмотря на постоянное совершенствование законодательства о закупках не снижается количество нарушений, выявляемых органами контроля (аудита) в сфере закупок, общее количество которых в динамике с 2014 по 2020 год увеличилось в 4 раза, с 21,5 до 83,5 тыс. нарушений, а общая сумма финансовых нарушений выросла почти в 6 раз, с 66,1 до 362 млрд рублей.

Выводы

Особенности 2020 года продемонстрировали проблемы правового регулирования порядка осуществления закупок в условиях чрезвычайной ситуации.

Правительством Российской Федерации был принят ряд мер, направленных на обеспечение бесперебойной поставки товаров, своевременное выполнение работ и оказание услуг в целях предотвращения негативных последствий от коронавирусной инфекции.

В 2020 году существенно возросла доля расходов на лекарственные средства и медицинское оборудование, прирост которых по сравнению с 2019 годом составил 21,5 и 32,5 % соответственно.

Объем контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) от общего объема контрактов составил почти 75 %. Объем контрактов, заключенных с единственным поставщиком в целях предотвращения пандемии, увеличился в 6,7 раза.

Количество выявленных нарушений в сфере закупок не снижается, в 2020 году органами контроля (аудита) выявлено 83,5 тыс. нарушений на общую сумму 362 млрд рублей.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Рекомендовать Минфину России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти:

- разработать стратегию развития системы государственных закупок с учетом отраслевой специфики;
- разработать единую методику определения и внедрения показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.29.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункт 3.8.0.17).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность органов государственной власти по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок и системы закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых отдельными видами юридических лиц (далее – система корпоративных закупок, корпоративные закупки), а также их использованию как стратегического инструмента;
- деятельность участников контрактной системы в сфере закупок, направленная на обеспечение государственных и муниципальных нужд;
- деятельность отдельных видов юридических лиц по осуществлению корпоративных закупок;
- деятельность по организации и проведению аудита (контроля) в сфере государственных и корпоративных закупок.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Мониторинг функционирования контрактной системы в сфере закупок и системы корпоративных закупок.

3.2. Цель 2. Проанализировать результаты аудита (контроля), проводимого в сфере государственных и корпоративных закупок.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России).
- Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России).
- Федеральное казначейство.

5. Исследуемый период

2020 год.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 6 июля 2020 года по 22 июня 2021 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Мониторинг функционирования контрактной системы в сфере закупок и системы корпоративных закупок

В соответствии со статьей 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) Счетная палата Российской Федерации осуществляет аудит в сфере закупок. В рамках данного экспертно-аналитического мероприятия обобщены результаты проведенного аудита в сфере закупок, обозначены выявленные недостатки и проблемы, подготовлены предложения, направленные на совершенствование контрактной системы.

Исследование и оценка влияния контрактной системы в сфере закупок и системы корпоративных закупок на отраслевую структуру российской экономики

Средний удельный вес государственных и корпоративных закупок в совокупном объеме номинального ВВП в период с 2014 по 2020 год составил 28,5 % (минимальное значение – 24,3 % в 2018 году, максимальное – 33,5 % в 2016 году).

Динамика показателей сферы закупок за 2014–2020 годы представлена в таблице:

№ п/п	Показатель	Единица измерения	2014 г.*	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
1	ВВП в рыночных ценах**	трлн руб.	79,0	83,1	85,6	91,8	103,9	109,2	106,6
2	Общий объем закупок, всего, в том числе***:	трлн руб.	24,1	24,0	28,7	25,8	25,3	29,4	28,8

№ п/п	Показатель	Единица измерения	2014 г.*	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
2.1	Объем госзакупок в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ	трлн руб.	5,5	5,5	5,4	6,4	6,9	8,2	8,9
2.2	Объем закупок в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ****	трлн руб.	18,6	18,5	23,3	19,4	18,4	21,2	19,9
3	Доля общего объема закупок в ВВП (федеральные законы №№ 44-ФЗ и 223-ФЗ)	%	30,5	28,9	33,5	28,1	24,3	26,9	27,0

* Показатели по Федеральному закону № 223-ФЗ приведены по данным отчетности Минэкономразвития России за 2014 год.

** По данным Росстата: <https://rosstat.gov.ru/accounts?print=1>.

*** По данным официального сайта единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – ЕИС, единая информационная система в сфере закупок).

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

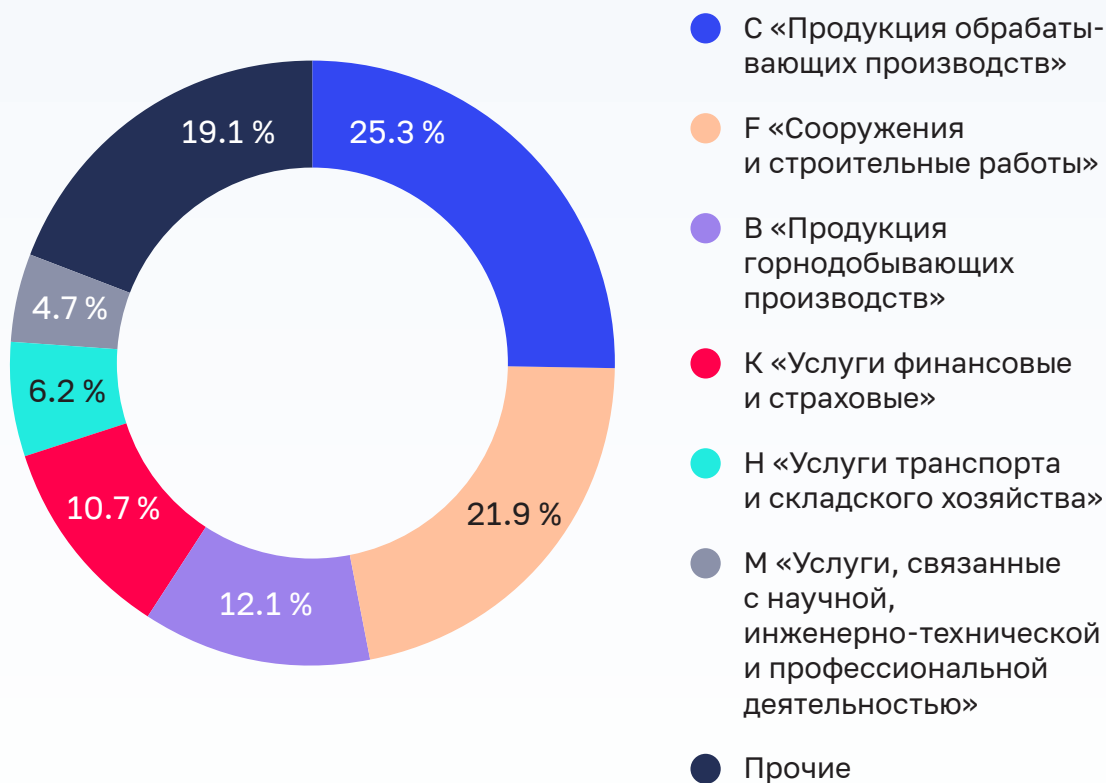
Учитывая, что спрос, удовлетворяемый через систему закупок, в основном обусловлен потребностями выполнения определенных функций, целей и задач, то вероятно, что его распределение в отраслевой структуре совокупного спроса приобретаемых товаров, работ и услуг (далее – ТРУ) не пропорционально объемам выпуска.

В связи с этим проведен анализ структуры государственных и корпоративных закупок в разрезе видов экономической деятельности (далее – ВЭД) в сопоставлении со структурой валовой добавленной стоимости (далее – ВДС) по соответствующим ВЭД с целью выявления отраслевой специфики закупок и оценки ее влияния на объемы и динамику ВДС в разрезе ВЭД.

Общая отраслевая структура государственных и корпоративных закупок (на основе средних значений объемов заключенных контрактов/договоров за 2014–2020 годы¹), представлена на диаграмме:

1. Данные единой информационной системы в сфере закупок об объемах заключенных контрактов/договоров в период с 2014 по 2020 год в разрезе ВЭД, на основе которых рассчитаны средние показатели таких объемов за указанный период.

Общая отраслевая структура государственных и корпоративных закупок



Более 80 % стоимостного объема закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ приходится на строительные и ремонтные работы, коммунальные услуги, приобретение транспортных средств, лекарственных препаратов, медицинского оборудования, вычислительной техники и периферийного оборудования, страховых услуг, услуг в области информации и связи и услуг, связанных с научной и инженерно-технической деятельностью. Закупки иных ТРУ по стоимостному объему не превышают 20 %.

Средняя абсолютная величина структурных сдвигов² была незначительной и за 2014–2020 годы не превысила 1,2 процентного пункта, что в совокупности с незначительными колебаниями динамики удельного веса закупок рассматриваемых ТРУ (максимальный размах вариации³ не превышает 4 % общего годового стоимостного объема закупок) свидетельствует об очень высокой устойчивости отраслевой структуры в сфере госзакупок.

2. Под структурным сдвигом понимается ежегодное изменение структуры закупок по ВЭД. Абсолютная величина структурного сдвига была рассчитана на основе данных единой информационной системы в сфере закупок об общих объемах заключенных контрактов по ВЭД в 2014–2020 годах.
3. Разность между максимальным и минимальным значением показателя объема закупок по ВЭД.

Анализ отраслевого распределения объема закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ показал, что 85 % стоимостного объема приходится на закупку финансовых и страховых услуг, промышленной продукции, строительных работ, а также закупку горнообработывающих производств.

Сопоставление объемов ВДС с объемами государственных и корпоративных закупок в разрезе Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг (далее – ОКДП2) показало, что спрос, реализуемый через систему закупок составляет существенную долю совокупного спроса в 11 из 21 вида экономической деятельности 0-го уровня, что свидетельствует о высоком влиянии системы закупок на потенциальные возможности развития данных видов деятельности, а соответственно и структуру российской экономики.

Влияние государственных и корпоративных закупок на отрасли экономики*		
Существенное	Значительное	Среднее
Строительство (F); Деятельность финансовая и страховая (K)	Обрабатывающие производства (C); Обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха (D); Водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений (E)	Добыча полезных ископаемых (B); Транспортировка и хранение (H); Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания (I); Деятельность в области информации и связи (J); Деятельность профессиональная, научная и техническая (M); Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги (N)

* На основе средних значений показателей «Доля государственных и корпоративных закупок в валовой добавленной стоимости» в разрезе отраслей экономики. Критерии распределения отраслей экономики по степени влияния на них государственных и корпоративных закупок (на основе средних значений показателей за период 2014–2020 годов): «существенное влияние» – доля государственных и корпоративных закупок в валовой добавленной стоимости составляет более 70 %; «значительное влияние» – от 40 до 70 %; «среднее влияние» – от 20 до 40 %.

Качество функционирования системы закупок и ее эффективность в определяющей степени зависят от учета отраслевой специфики в процессе планирования закупок, организации и проведения процедур закупок, формирования условий контрактов и их исполнения.

Расчетные оценки эластичности выпуска по спросу⁴, реализуемому через систему государственных и корпоративных закупок, в разрезе ВЭД демонстрируют высокие значения по 10 из 20 рассмотренных видов деятельности⁵ (данные приведены ниже в таблице).

4. Применялся метод регрессионного анализа на основе данных единой информационной системы в сфере закупок и данных статистической отчетности Росстата. Значение показателя эластичности, превышающее значение 0,2, свидетельствует об эластичности показателей госзакупок и ВДС.
5. Данные по ОКПД2 «Услуги, предоставляемые экстерриториальными организациями и органами» в расчет оценки эластичности не включались в связи с отсутствием данных о ВДС.

Так, увеличение объемов закупок услуг, связанных с научной и инженерно-технической деятельностью на 1%, обеспечивает прирост выпуска по данному виду деятельности на 0,38%.

Также были проведены расчеты коэффициентов корреляции по ВЭД между временными рядами стоимостных объемов закупок и временными рядами ВДС с опережающим годовым лагом и исключением из их значений спроса, реализуемого через систему государственных и корпоративных закупок⁶. Данные коэффициенты корреляции косвенно отражают влияние объемов закупок текущего года на рост отраслевого выпуска следующего года, не обусловленного спросом, реализуемым через государственные и корпоративные закупки.

Результаты показали, что в отношении услуг в области искусства, развлечений, отдыха и спорта, в области образования и здравоохранения, товаров обрабатывающих отраслей, услуг в области информатизации и связи также имеются значимые и относительно высокие значения показателей корреляции и эластичности (представлены в таблице ниже).

Коды разделов ОКПД 2	Наименование отрасли	Показатель эластичности	Показатель корреляции объемов государственных и корпоративных закупок и отраслевой ВДС
P	Услуги в области образования	0,30	0,96
R	Услуги в области искусства, развлечений, отдыха и спорта	0,78	0,84
Q	Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	0,74	0,65
C	Производство обрабатывающих производств	0,20	0,61
J	Услуги в области информации и связи	0,33	0,61
M	Услуги, связанные с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельностью	0,38	0,61
S	Услуги общественных организаций, прочие услуги для населения	0,34	0,49
H	Услуги транспорта складского хозяйства	0,14	0,48
D	Электроэнергия, газ, пар и кондиционирование воздуха	0,15	0,40
I	Услуги гостиничного хозяйства и общественного питания	0,20	0,29

6. Корреляционный анализ, позволяющий оценить уровень тесноты статистических связей между динамикой объемов государственных, корпоративных закупок и отраслевой валовой добавленной стоимостью был проведен на основе данных единой информационной системы в сфере закупок и данных статистической отчетности Росстата.

Полученные результаты косвенно подтверждают существенность влияния государственных и корпоративных закупок на развитие ряда отраслей, а, следовательно, планирование и осуществление закупок с высокой вероятностью оказывают влияние на величину мультипликатора бюджетных расходов, и соответственно на темпы роста ВВП. Система закупок может быть использована в качестве одного из инструментов стимулирования экономического роста.

Особенности 2020 года

В 2020 году объем контрактов и договоров, заключенных в результате государственных и корпоративных закупок, составил 28,8 трлн рублей, что составляет 27 % ВВП.

В процесс осуществления закупок в 2020 году было вовлечено более 100 тыс. заказчиков и 400 тыс. поставщиков⁷.

Отмечается постепенный рост расходов на государственные контракты, объем которых в 2020 году достиг своего максимального значения за рассматриваемый период и составил 8,9 трлн рублей (2019 год – 8,2 трлн рублей).

Объем договоров, заключенных в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, по сравнению с 2019 годом в отчетном году снизился на 6,1 % и составил 19,9 трлн рублей (2019 год – 21,2 трлн рублей).

Специфика отраслевой структуры государственных и корпоративных закупок в 2020 году в значительной степени определялась пандемией. Так, в 2020 году отмечается увеличение государственных расходов по сравнению с 2019 годом на лекарственные средства и медицинское оборудование, в среднем рост составил 21,5 и 32,5 % соответственно⁸, а также увеличение расходов на услуги финансовые и страховые (15 %) и снижение закупок продукции обрабатывающих производств (5 %) в рамках Федерального закона № 223-ФЗ.

Дополнительная информация к данному разделу представлена в приложении № 1 к настоящему отчету.

-
7. По данным Федерального казначейства (письмо от 20 февраля 2021 г. № 14-00-05/3595) в 2020 году участвовало в закупках в рамках Федерального закона № 44-ФЗ 100,8 тыс. заказчиков и 406,7 тыс. уникальных поставщиков, в рамках Федерального закона № 223-ФЗ – 26 тыс. заказчиков и 309,7 уникальных поставщиков.
 8. Код ОКПД2 21 Средства лекарственные и материалы, применяемые в медицинских целях, и среднее значение кодов ОКПД2 32.50 Инструменты и оборудование медицинские и 26.60 Оборудование для облучения, электрическое диагностическое и терапевтическое, применяемые в медицинских целях.

Анализ и оценка изменений и перспектив совершенствования правового регулирования государственных и корпоративных закупок, в том числе анализ и оценка проблем функционирования системы государственных закупок, выявленных в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 и мер государственной поддержки СМП, СОНО, отечественных производителей в рамках контрактной системы и системы корпоративных закупок

Особенностью действующего законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок является его нестабильность⁹. Средний промежуток между внесениями изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ на протяжении 7 лет не превышал 1,5 месяца (с учетом принятых подзаконных актов менее двух недель¹⁰). Всего за это время было внесено 77 изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ и принято более 300 постановлений Правительства Российской Федерации.

В настоящее время действует свыше 100 постановлений Правительства Российской Федерации, принятых в развитие Федерального закона № 44-ФЗ, более половины которых изменялись 3 и более раз. Так, постановление, регулирующее установление дополнительных требований к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, менялось и дополнялось 17 раз¹¹, постановление, регулирующее порядок ведения реестра контрактов изменено 16 раз¹², порядок функционирования ЕИС в сфере закупок менялся 8 раз¹³.

Кризис, вызванный пандемией COVID-19¹⁴, привнес значительные изменения во многие сферы жизнедеятельности, и сфера закупок не стала исключением.

Неопределенность на ранних этапах пандемии, связанная с введением «нерабочих» дней, введением локдауна, переходом на удаленный режим работы, также продемонстрировала проблемы правового регулирования сферы государственных закупок:

-
9. Данные подтверждаются выводами из отчетов экспертно-аналитических мероприятий «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок» за 2019, 2018, 2017 годы.
 10. Расчетно: $(365 \times 8) \div (78 + 135 \text{ НПА}) = 13,9$ дня.
 11. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 г. № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям».
 12. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну».
 13. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 г. № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок».
 14. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» коронавирусная инфекция (2019-nCoV) внесена в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

- недостаточность заложенных в законе механизмов, позволяющих действовать оперативно в условиях чрезвычайных ситуаций¹⁵;
- недостаточная гибкость положений, регулирующих исполнение контрактов¹⁶.

Также можно выделить ряд других общих проблем, с которыми столкнулись заказчики и поставщики в период пандемии: нарушение цепочек поставок, повышенный спрос на определенные товары, несвоевременное исполнение обязательств по контракту.

Информация, анализируемая в ходе мероприятия, позволяет сделать вывод, что с аналогичными проблемами столкнулся ряд других стран во всем мире (Канада, Германия, Ирландия, Италия и др.)¹⁷.

Указанные проблемы послужили основой для принятия Правительством Российской Федерации решений и выработке общих подходов к закупкам в чрезвычайных ситуациях, направленных на бесперебойное обеспечение необходимыми товарами, работами, услугами, а также на поддержание поставщиков, включая поставщиков из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, в сложившихся сложных экономических условиях.

Всего в 2020 году в Федеральный закон № 44-ФЗ внесено 12 изменений, в его развитие принято более 40 нормативных правовых актов¹⁸.

Пандемия коронавирусной инфекции была признана обстоятельством непреодолимой силы¹⁹ и в соответствии с принятыми в Федеральный закон № 44-ФЗ изменениями²⁰ стало возможно осуществление закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при условии наличия причинно-следственной связи между объектом закупки и его использованием для предупреждения и ликвидации последствий пандемии.

-
15. Процедура предварительного отбора показала свою неэффективность в вопросе закупок в условиях чрезвычайной ситуации, в связи с чем было принято решение отказаться от нее в сложившихся условиях. Пандемия позволила заполнить ранее существующий пробел законодательства: закупки у единственного поставщика стали возможны не только после случившейся катастрофы (последствий ЧС и аварий), но и для ее предупреждения (при введении режима повышенной готовности) и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации (пункт 9 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ).
 16. Для решения этой проблемы было введено дополнительное основание изменения существенных условий контракта в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (часть 65 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ).
 17. Данные приведены, в том числе на основе дайджеста «Государственные закупки в период пандемии COVID-19», подготовленного Департаментом международного и регионального сотрудничества Счетной палаты Российской Федерации в 2020 году.
 18. Нормативные правовые акты, в том числе устанавливающие запрет на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств; определяющие контрольные полномочия органов при планировании и осуществлении закупок, определяющие правила оценки эффективности органов контроля в сфере закупок, особенности организации закупок в период пандемии коронавирусной инфекции, а также постановления Правительства Российской Федерации, изменяющие/дополняющие ранее принятые нормативные правовые акты.
 19. Письмо Минфина России № 24-06-05/26578, МЧС России № 219-АГ-70, ФАС России № МЕ/28039/20 от 3 апреля 2020 г. «О позиции Минфина России, МЧС России, ФАС России об осуществлении закупок товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV». Понятие непреодолимой силы содержится в пункте 3 статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации: под «непреодолимой силой» понимаются чрезвычайные и непредотвратимые при данных условиях обстоятельства (аналогичное определение содержится в подпункте 1 пункта 1 статьи 202 Гражданского кодекса).
 20. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Дополнительно к указанным мерам до конца 2020 года стали возможны закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в связи с необходимостью экстренного реагирования на вызовы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, на основании протоколов заседания Правительства Российской Федерации, протоколов координационных и совещательных органов; плана первоочередных мероприятий, утвержденного (одобренного) Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации; на основании поручений Председателя Правительства Российской Федерации, а также за счет средств резервного фонда²¹.

Также Правительством Российской Федерации был принят ряд мер в отношении осуществления закупок в период установления нерабочих дней, возможности закупочной комиссии работать дистанционно и подписывать протоколы в электронном виде, а также продления сроков исполнения контрактов на нерабочие дни²².

С принятием федеральных законов от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ²³ и от 24 апреля 2020 г. № 124-ФЗ²⁴ стало возможно изменение существенных условий контрактов (срока и цены), применение особого механизма списания штрафных санкций, а также ряд других изменений, направленных на минимизацию рисков невыполнения принятых контрактных обязательств, расширение условий, способствующих своевременному исполнению заключенных контрактов, и упрощение процедур государственных закупок в целях облегчения доступа к ним.

В рамках Федерального закона № 223-ФЗ в целях поддержки поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в связи с распространением коронавирусной инфекции утверждены директивы Правительства Российской Федерации²⁵, предусматривающие неприменение в 2020 году штрафных санкций в связи с нарушением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных договором, в связи с пандемией, а также возможность в 2020 году изменения срока исполнения договора и (или) цены договора, если при его исполнении в связи с пандемией возникли независящие от сторон договора обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения.

-
21. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2020 г. № 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». Общий объем экстренных закупок у единственного поставщика в 2020 году составил 5 млрд рублей.
 22. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 443 «Об особенностях осуществления закупки в период принятия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции».
 23. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».
 24. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 124-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции».
 25. Директивы Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 2850п-П13к представителям интересов Российской Федерации для участия в заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) акционерных обществ с государственным участием, включенных в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р.

Оценка результативности отдельных мер и инструментов, принятых в сфере закупок в период пандемии, будет проведена после получения и обработки информации²⁶.

В 2020 году также вносились изменения общего характера, затрагивающие основы законодательства в сфере закупок (единый срок вступления в силу изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ, касающихся планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), контроля в сфере закупок и мониторинга закупок²⁷, создание единого заказчика в сфере строительства²⁸, особый порядок закупок работ по содержанию автомобильных дорог на территории Республики Крым и города Севастополя²⁹ и другие) и изменения, направленные на решение системных проблем.

Более подробная информация об основных изменениях законодательства в сфере закупок в 2020 году представлена в приложении № 2 к настоящему отчету.

Общие показатели закупок и влияние пандемии на показатели закупок

Показатели Федерального закона № 44-ФЗ	2019 г.	2020 г.	Изменение 2020/2019 +/-, %
Общее количество закупок, ед.	2 958 220	2 176 076	-26,4
Количество заключенных контрактов, ед.	3 644 794	3 409 360	-6,5
Объем заключенных контрактов, трлн рублей	8,2	8,9	+7,7
Доля отмененных закупок к общему количеству закупок, %*	2,48	1,87	-0,6**

* В 2020 году отмена закупок могла быть связана с отзывом ранее доведенного финансирования. Это касается случаев, когда закупка отменена из-за перераспределения средств в соответствии Правилами внесения изменений в 2021 году в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в случае перераспределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2021 г. № 483.

**Представлено в процентных пунктах.

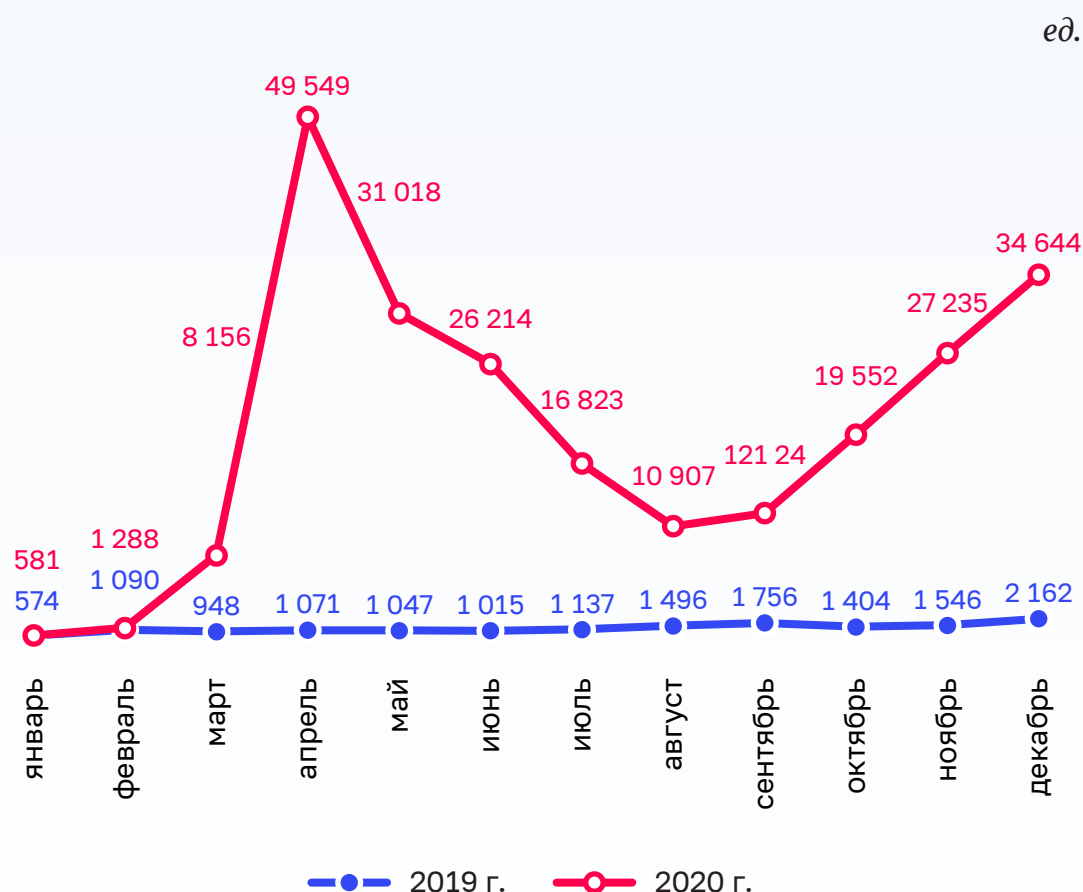
Основное снижение закупок как по количеству, так и по объему, пришлось на II квартал 2020 года, на 34 и 14,6 % соответственно. При этом основное снижение количества заключенных контрактов пришлось на III квартал 2020 года.

-
26. По итогам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации антикризисных мер в сфере закупок, принятых в 2020 году в целях преодоления сложной экономической ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19», срок окончания которого – ноябрь 2021 года.
27. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 124-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции».
28. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
29. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 501-ФЗ «О внесении изменений в статью 112 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Количество заключенных и расторгнутых контрактов в 2020 году³⁰ составило 320,8 тыс. контрактов на общую сумму 559 млрд рублей, или 9,3 и 6,3 % соответственно от общего количества и суммы заключенных контрактов (в 2019 году такие показатели составили 318,8 тыс. контрактов на 473,9 млрд рублей, или 8,7 и 5,7 % соответственно)³¹.

В период пандемии возросла потребность в средствах индивидуальной защиты, медикаментах, специальном оборудовании и других товарах, услугах, связанных с пандемией. Общий объем таких закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ вырос в 15,6 раза по количеству и в 6,7 раза по сумме заключенных контрактов с 54 млрд рублей в 2019 году до 361 млрд рублей в 2020 году.

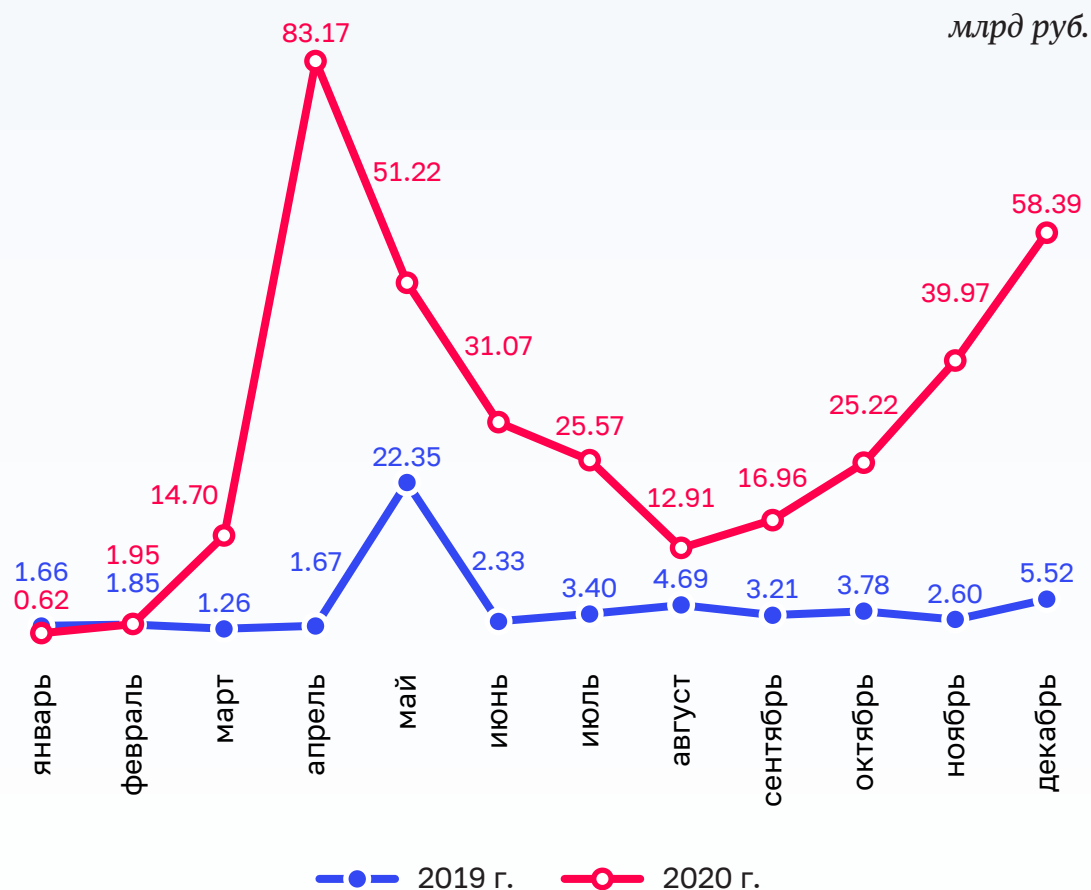
Количество заключенных контрактов по пункту 9 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ



30. Общее количество расторгнутых контрактов в 2020 году составило 763,7 тыс. единиц на 1,9 трлн рублей, в 2019 году – 702,8 тыс. единиц на 1,5 млрд рублей.

31. По данным ЕИС в сфере закупок основная причина расторжения – по соглашению сторон: 91% – в 2020 году и 93% – в 2019 году.

Сумма заключенных контрактов по пункту 9 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ



Основной всплеск закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по данному основанию приходится на II и IV кварталы 2020 года.

В 2020 году доля несостоявшихся закупок от общего объема (по сумме) незначительно снизилась и составила 59%, в 2019 году – 62%. При этом 82,5% – в 2020 году и 85,5% – в 2019 году от суммы всех контрактов, заключенных по результатам несостоявшихся закупок, приходится на электронные аукционы. Основная причина несостоявшихся закупок – подана/допущена одна заявка.

Закупки по результатам несостоявшихся процедур в совокупности с закупками у единственного поставщика составляют неконкурентный сектор закупок, удельный вес которого в общей доле заключенных государственных контрактов за последние 4 года вырос – с 57,1 до 74,1%.

Таким образом, в 2020 году только 25% контрактов (по сумме) заключено по результатам конкурентных процедур.

Объем договоров, заключенных в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, за 2020 год сократился по сравнению с 2019 годом на 1,3 трлн рублей, или 6,1%, и составил 19,9 трлн рублей³². Количество объявленных закупок в 2020 году ниже уровня 2019 года на 16,6%. При этом количество заключенных договоров сократилось на 21,8 тысячи, или 1,4%.

В 2020 году было отменено 22,2 тыс. закупок, или 1,98% от общего количества объявленных корпоративных закупок, на общую сумму 346,3 млрд рублей (в 2019 году – 23,8 тыс. закупок, или 1,8%, на 315,3 млрд рублей).

Вопросы дальнейшего совершенствования системы закупок

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года³³ закреплены меры, направленные на развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, включая каталогизацию закупаемых ТРУ, перевод процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в электронную форму, обеспечение прозрачного ценообразования, упрощение процедур закупок и упорядочение полномочий органов контроля.

Анализ реализации указанных мер показал следующее.

По данным Минфина России³⁴, основным направлением развития каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – каталог, КТРУ) в 2020 году стало дополнение каталога товарами, включенными в перечень конкурентоспособной российской продукции, использование которой необходимо для реализации национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года, утвержденный приказом Минпромторга России от 15 июля 2019 № 2484 (далее – Перечень)³⁵.

В 2020 году утвержден соответствующий план мероприятий («дорожная карта») от 17 апреля 2020 г. № 3275п-П13, предусматривающий 15 ключевых направлений разработки. В результате проведенной работы в настоящее время КТРУ включает более 65 тыс. позиций.

В 2021 году Минфин России планирует продолжить работу по систематической актуализации позиций каталога, в том числе для целей реализации механизма осуществления малых закупок в электронной форме у единственного поставщика на основе принципов «электронного магазина».

Однако КТРУ не покрывает всех потребностей заказчиков. По итогам 2020 года с использованием каталога размещено закупок на 1,6 трлн рублей, или 16% от всех

32. По данным Федерального казначейства (письмо от 20 февраля 2021 г. № 14-00-05/3595), общий объем не включает сумму договоров, информация о которых не подлежит размещению в реестре договоров.

33. Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г.

34. Письмо Минфина России от 20 февраля 2021 г. № 01-02-02/24-12347 «О направлении информации»

35. Во исполнение пункта 4 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н.Козака от 1 ноября 2019 года № ДК-П9-206пр.

закупок, в 2019 году – на 1,2 трлн рублей, или 12 % от общего числа объявленных закупок.

Сложный процесс добавления позиций в каталог, низкие темпы наполняемости каталога не позволяют использовать его как универсальный инструмент описания объекта закупки. Также отсутствует возможность осуществления контроля и анализа закупок в автоматическом режиме, в том числе проведения оценки и сопоставления закупочной деятельности заказчиков.

При этом, как уже ранее было отмечено Счетной палатой Российской Федерации³⁶, недостаточная наполняемость КТРУ по иным товарным группам генерирует риски осуществления таких закупок без использования рыночных ресурсов электронных магазинов.

С учетом изложенного требуется оперативное завершение работы по описанию требований к закупаемым товарам, работам, услугам³⁷.

Мера по обеспечению прозрачного ценообразования при осуществлении закупок за счет бюджетных средств в 2020 году была реализована Минфином России путем установления порядка ведения отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности, распределения накладных расходов, раскрытия информации о структуре цены государственного контракта при условии казначейского сопровождения средств³⁸.

Информация о реализации мер по упрощению обязательных процедур заказчиков и порядка их взаимодействия с участниками закупок при нормировании, планировании, подготовке и рассмотрении заявок, заключении контрактов содержится в отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год».

-
36. На основе данных отчетов о результатах экспертно-аналитических мероприятий «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации» за 2018 и 2019 годы.
37. Проектом федерального закона № 956715-7 предлагается расширение количества федеральных органов исполнительной власти, которым может предоставляться право формирования и ведения в единой информационной системе каталога.
38. Приказ Минфина России от 25 декабря 2019 г. № 255н «О Порядке ведения отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности, распределения накладных расходов, раскрытия информации о структуре цены государственного контракта, договора о капитальных вложениях, контракта учреждения, договора о проведении капитального ремонта, договора (контракта), суммы средств, предусмотренных соглашением, при осуществлении казначейского сопровождения средств в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов – приказ Минфина России от 30 декабря 2020 г. № 334н «Об утверждении Порядка ведения отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по соглашению, государственному контракту, договору о капитальных вложениях, контракту учреждения, договору о проведении капитального ремонта, государственному контракту по государственному оборонному заказу, договору (контракту, соглашению), распределения накладных расходов по ним, раскрытия информации о структуре цены государственного контракта, договора о капитальных вложениях, контракта учреждения, договора о проведении капитального ремонта, государственного контракта по государственному оборонному заказу, договора (контракта), суммы средств, предусмотренных соглашением, при осуществлении казначейского сопровождения целевых средств в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. N 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»).

Анализ правоприменительной практики, сложившейся после введения в действие Федерального закона № 44-ФЗ, продемонстрировал нестабильность законодательства, отсутствие положительных тенденций в общих показателях контрактной системы. Сохраняется актуальность проблем, ранее выявленных Счетной палатой Российской Федерации, в части ценообразования, преобладания неконкурентных закупок, содержания недостоверной информации в единой информационной системе в сфере закупок³⁹.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости разработки стратегии развития системы государственных закупок⁴⁰.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона № 1100997-7 (принят в I чтении 16 марта 2021 г.), предусматривающий сокращение и оптимизацию порядка осуществления государственных и муниципальных закупок.

Более подробно вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о закупках представлены в приложении № 2 к настоящему отчету.

[Анализ закупок у СМП, СОНКО⁴¹ \(Федеральный закон № 44-ФЗ\) и МСП⁴² \(Федеральный закон № 223-ФЗ\)](#)

В соответствии с Национальным планом развития конкуренции⁴³ одним из ключевых показателей развития конкуренции – увеличение к 2020 году доли закупок, участниками которых являются только СМП, СОНКО, в сфере государственного и муниципального заказа не менее чем в два раза по сравнению с 2017 годом, а также увеличение отдельными видами юридических лиц объема закупок, участниками которых являются только МСП, до 18 % к 2020 году⁴⁴.

Информация о закупках и контрактах (договорах), заключенных непосредственно с субъектами малого и среднего предпринимательства, представлена в таблице:

-
39. На основе выводов, содержащихся в отчетах о результатах экспертно-аналитических мероприятий «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации», за 2017-2019 годы.
 40. В настоящее время вопросы совершенствования системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд содержатся в разделе VII Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р).
 41. Субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СМП, СОНКО).
 42. Субъекты малого и среднего предпринимательства (далее – МСП).
 43. Подпункт «в» пункта 1 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 год, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».
 44. В соответствии с Планом деятельности Федеральной антимонопольной службы на 2019-2024 годы, утвержденным 7 февраля 2019 г., целевой показатель доля закупок у СМП и СОНКО в 2020 году должен составлять 22 % от общего объема закупок (в стоимостном выражении). Доля закупок у МСП в 2020 году должна составлять 18,5 % в общем объеме закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ.

	Показатели	2017 г.	2020 г.
Федеральный закон № 44-ФЗ	Совокупный годовой объем закупок, трлн руб.	4,5	5,4
	Общий объем контрактов, заключенных по результатам закупок, участниками которых могли быть только СМП и СОНКО, трлн руб.	0,7	1,1
	Доля контрактов, заключенных по результатам закупок, участниками которых могли быть только СМП и СОНКО, от общего объема заключенных контрактов, %	15,4	20,0
Федеральный закон № 223-ФЗ	Общий объем заключенных договоров, трлн руб.	19,6	19,9
	Объем заключенных договоров непосредственно с МСП, трлн руб.	2,2	4,9
	Доля от общего объема договоров, %	11,2	24,8

Показатель увеличения доли закупок, участниками которых являются только СМП и СОНКО (спецторги), в два раза, предусмотренный Указом № 618, не достигнут.

Доля таких закупок увеличилась с 15,4 % в 2017 году до 20 % в 2020 году, а в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 г. № 1697-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 годы» предусмотрено увеличение с 15,4 до 31 %.

При этом общая стоимость контрактов, заключенных непосредственно с СМП и СОНКО, составила 3,4 трлн рублей, или 38,8 % от общей стоимости заключенных контрактов.

Общие сведения о заключенных контрактах в рамках Федерального закона № 44-ФЗ непосредственно с поставщиками из числа СМП и СОНКО и иные показатели таких закупок в 2018–2020 году представлены в таблице:

№ п/п	Наименование показателя*	Ед. измерения	2018 г.	2019 г.	2020 г.
1	Общее количество контрактов, заключенных непосредственно с СМП и СОНКО	ед.	2 271 842	2 366 027	2 166 794
2	Доля от общего количества контрактов по Федеральному закону № 44-ФЗ	%	63,0	64,9	63,6
3	Общая стоимость контрактов, заключенных непосредственно с СМП и СОНКО	млн руб.	2 669 265	3 418 638	3 434 905
4	Доля от общей стоимости заключенных контрактов по Федеральному закону № 44-ФЗ	%	38,6	41,5	38,8
5	Средняя цена контракта	тыс. руб.	1 174,9	1 444,9	1 585,2

№ п/п	Наименование показателя*	Ед. измерения	2018 г.	2019 г.	2020 г.
6	Среднее количество заявок на лот	ед.	3,28	3,46	3,77
7	Экономия средств по результатам заключения контрактов	%	10,43	9,17	10,16
8	Доля расторгнутых контрактов	%	15,0	16,7	13,4
9	Уникальные поставщики** из числа СМП, всего, в том числе:	ед.	209 545	187 644	189 546
9.1.	юридические лица	ед.	154 210	136 936	132 995
9.2.	физические лица	ед.	55 335	50 708	56 551

* Значения показателей не включают количество и объем контрактов, в которых СМП и СОНКО были привлечены в качестве субподрядчиков.

** Под уникальными поставщиками понимаются участники закупок, которые принимали участие в отчетном периоде.

В рамках Федерального закона № 223-ФЗ показатель, установленный Указом № 618, достигнут, доля договоров, заключенных в 2020 году непосредственно с МСП, составила 24,8 %.

В 2020 году, несмотря на сложную экономическую ситуацию, вызванную пандемией коронавирусной инфекции, объем контрактов, заключенных непосредственно с СМП и СОНКО, увеличился по сравнению с 2019 годом на 0,5 % и составил 3,4 трлн рублей⁴⁵. Доля расторгнутых контрактов в 2020 году снизилась по сравнению с 2019 годом почти на 3,3 процентного пункта и составила 13,4 %. Также отмечается рост показателя конкуренции, который составил 3,77 заявки на 1 лот.

Анализ в разрезе субъектов Российской Федерации показал, что 14 субъектов⁴⁶ сократили в 2020 году долю контрактов с СМП и СОНКО по сравнению в 2019 годом более чем на 10 %.

В 2020 году Правительством Российской Федерации принят ряд мер поддержки поставщиков (подрядчиков, исполнителей) из числа СМП и СОНКО, в том числе в части облегчения доступа к закупкам: снижение требований к обеспечению выполнения контрактов, введение особого механизма списания штрафных санкций, введение административной ответственности за несвоевременную оплату.

При этом предварительный анализ показал, что не все меры поддержки СМП и СОНКО в закупках применялись заказчиками. Так, несмотря на введение мер

45. По данным Федерального казначейства (письмо от 20 февраля 2021 г. № 14-00-05/3595), общая сумма заключенных государственных контрактов с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) из числа СМП и СОНКО составила 5,3 трлн рублей, или 59,5 % от общей стоимости всех контрактов в 2020 году, что меньше на 3,5 % чем в 2019 году (включая контракты, в которых СМП и СОНКО привлечены в качестве субподрядчиков).

46. Город Севастополь, Тверская область, Республика Адыгея (Адыгея), Магаданская область, Республика Крым, Иркутская область, Тюменская область, Пермский край, Тульская область, Республика Коми, Чукотский автономный округ, Московская область, Ямало-Ненецкий автономный округ (Тюменская область), Белгородская область.

по снижению минимального размера обеспечения выполнения контракта с 5 до 0,5 %, количество контрактов с минимальным размером обеспечения выполнения контрактов уменьшилось в 2020 году по сравнению с 2019 годом.

Поддержка СМП и СОНКО осуществляется заказчиками через механизм квотирования закупок: заказчики обязаны ежегодно осуществлять закупки у СМП и СОНКО в объеме не менее чем 15 % совокупного годового объема конкурентных закупок (статья 30 Федерального закона № 44-ФЗ).

В настоящее время Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят Федеральный закон «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (проект № 111347-7), согласно которому предусмотрено в том числе увеличение обязательной доли закупок у СМП и СОНКО с 15 % до 25 %⁴⁷.

Однако не все заказчики соблюдают пятнадцатипроцентную квоту, установленную Федеральным законом № 44-ФЗ. Так, у 10 % заказчиков из числа федеральных органов исполнительной власти объем закупок у СМП и СОНКО в 2020 году был менее установленной нормы⁴⁸.

В ряде случаев несоблюдение указанной нормы обусловлено спецификой закупаемой продукции отдельными заказчиками. Так, 99,2 % общей стоимости контрактов, заключенных МВД России в 2020 году по итогам конкурентных закупок, составили контракты на оказание страховых услуг. При этом поставщики таких услуг среди СМП и СОНКО на рынке госзакупок отсутствуют.

Также 65 % общей стоимости контрактов, заключенных в 2020 году Росстандартом по итогам конкурентных закупок, составили контракты на оказание услуг, связанных с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических наук. При этом концентрация поставщиков из числа СМП и СОНКО, оказывающих такие услуги на рынке госзакупок, очень низкая⁴⁹.

Минздравом России в 2020 году также не обеспечено достижение установленной квоты закупок у СМП и СОНКО, что обусловлено тем, что наибольший объем закупок приходится на централизованные поставки дорогостоящих лекарственных препаратов и иммунобиологических лекарственных препаратов, поставку которых поставщики из числа СМП и СОНКО обеспечить не могут в связи с отсутствием производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых, трудовых и иных ресурсов,

47. Постановление Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации от 16 июня 2021 г. № 10927-7ГД.

48. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральное дорожное агентство.

49. Доля заключенных контрактов в 2020 году с СМП и СОНКО по ОКПД2, код подклассов (2-й уровень) 72.1 «Услуги, связанные с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических наук».

позволяющих обеспечить гарантированное производство и поставку таких препаратов в субъекты Российской Федерации⁵⁰.

Также обращаем внимание, что ни одним федеральным органом исполнительной власти сводная оценка достижения заказчиками обязательной доли закупок у поставщиков (подрядчиков, исполнителей) из числа СМП и СОНКО не осуществляется, в связи с чем целесообразно определение органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление такой оценки.

Более подробная информация в отношении мониторинга мер государственной поддержки СМП, СОНКО в рамках контрактной системы и системы корпоративных закупок приведена в приложении № 3 к настоящему отчету.

Анализ мер государственной поддержки отечественных производителей

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2020 г. № 180 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» с 1 апреля 2020 года заказчики в рамках Федерального закона № 44-ФЗ обязаны указывать наименование страны происхождения товара во всех случаях при включении сведений о контракте (сведений об исполнении (расторжении) контракта) в реестр контрактов⁵¹.

По данным Федерального казначейства, общий объем товаров российского происхождения составил 1,7 трлн рублей, или 57 % от общей стоимости всех товаров в 2020 году.

При этом 39,1% в общем объеме закупленных товаров российского происхождения приходится на транспортные и лекарственные средства, а также компьютерное и электронное оборудование. Данные в разрезе ОКПД2 представлены в таблице:

Код ОКПД2	Наименование	Общий объем, млрд руб.
30	Средства транспортные и оборудование, прочие	269,3
21	Средства лекарственные и материалы, применяемые в медицинских целях	263,8
26	Оборудование компьютерное, электронное и оптическое	132,4
Итого		665,5

50. Организации, являющиеся субъектами малого предпринимательства, социально ориентированными некоммерческими организациями, не обладают возможностями, соответствующими установленным требованиям, в том числе к условиям надлежащего хранения иммунобиологических лекарственных препаратов для иммунопрофилактики, по причине отсутствия собственных специально оборудованных помещений, а также возможностью надлежащей транспортировки с соблюдением «холодовой цепи» одновременно большого объема иммунобиологических лекарственных препаратов для иммунопрофилактики в различные субъекты Российской Федерации.

51. До 1 апреля 2020 г. – в случае установления при осуществлении закупки условий, запретов, ограничений допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, в соответствии со статьей 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Одним из самых значимых изменений законодательства в 2020 году в системе государственных и корпоративных закупок стало установление нового механизма квотирования закупок российских товаров.

Правительство Российской Федерации было наделено правом устанавливать минимальную обязательную долю закупок российских товаров (в рамках Федерального закона № 44-ФЗ), в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг, и перечень таких товаров⁵².

Также в декабре 2020 года принято два постановления Правительства Российской Федерации № 2013⁵³ и № 2014⁵⁴, регулирующих минимальную и обязательную доли закупок российских товаров в государственных и корпоративных закупках соответственно⁵⁵. Перечень номенклатурных позиций, в отношении которых заказчиками должна быть обеспечена минимальная доля закупок отечественной продукции по Федеральному закону № 44-ФЗ включает 107 позиций, по Федеральному закону № 223-ФЗ – 251 позицию.

Указанные постановления Правительства Российской Федерации являются составной частью заложенных федеральными законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ механизмов ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия крупнейшими заказчиками⁵⁶ в рамках Федерального закона № 223-ФЗ была представлена информация о проблемах правоприменения нового механизма квотирования в связи с несогласованностью ряда нормативных правовых актов. Вместе с тем меры по устранению ряда выявленных проблем отражены в поручении Заместителя председателя Правительства Российской Федерации Ю.И.Борисова от 26 апреля 2021 г. № ЮБ-П7-5298, подготовленного по итогам проведения 24–26 марта 2021 года Всероссийского форума-выставки «ГОСЗАКАЗ».

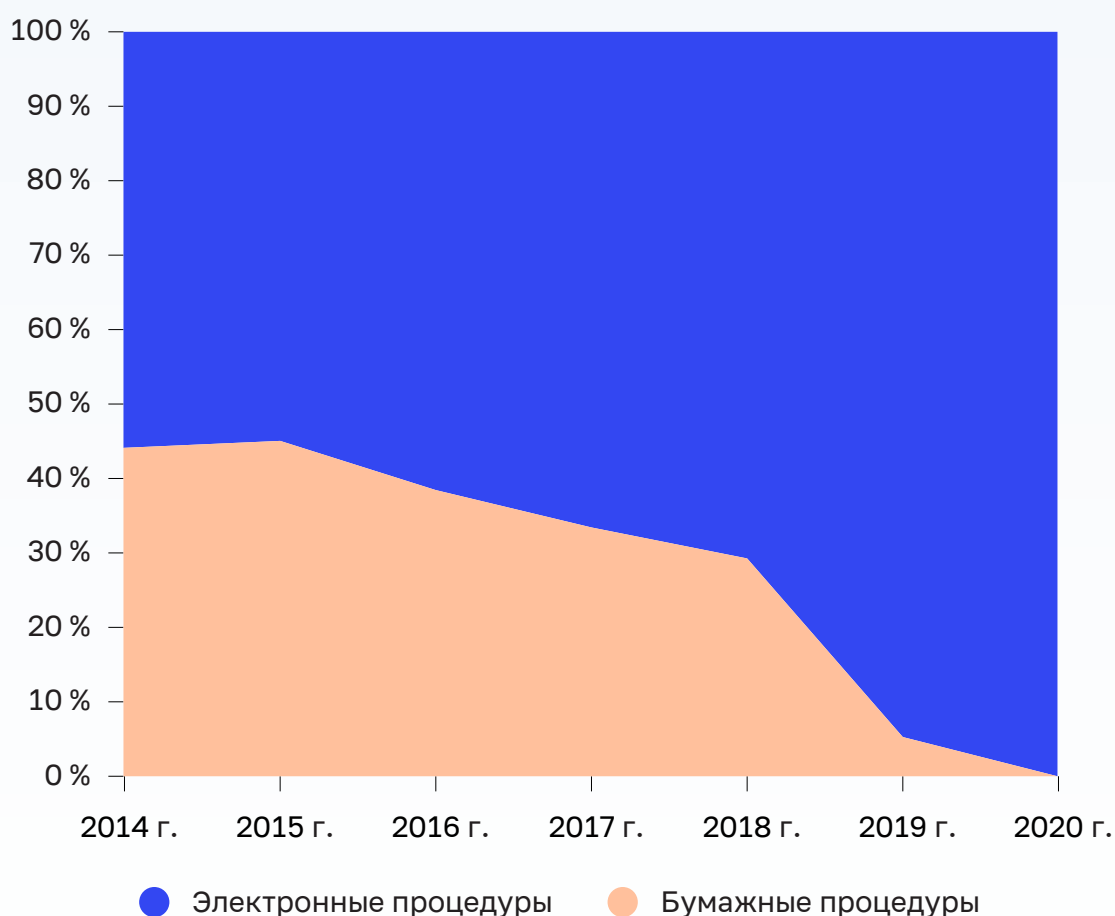
Более подробная информация представлена в приложении № 4 к настоящему отчету.

-
52. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
53. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2020 г. № 2013 «О минимальной доле закупок товаров российского происхождения» (в рамках Федерального закона № 223-ФЗ).
54. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2020 г. № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком» (в рамках Федерального закона № 44-ФЗ). Данный документ применяется к закупкам, извещения (приглашения) о которых размещены (направлены), контракты, по результатам которых заключены после 1 января 2021 года.
55. Установлены перечни промышленных товаров, в отношении которых определена минимальная доля закупок российских товаров.
56. ПАО Россети, ПАО Газпром, ПАО Интер РАО, ОАО РЖД, ПАО Русгидро и ПАО Ростелеком.

Анализ и оценка влияния факторов электронизации на систему государственных закупок

«Электронизация» государственных закупок началась в 2018 году⁵⁷ со дня вступления в силу Федерального закона № 504-ФЗ⁵⁸, согласно которому все государственные заказчики, начиная с 2019 года, были обязаны проводить все закупки в электронной форме, за исключением отдельных случаев.

Динамика электронизации закупочных процедур (по сумме)



Доля электронных процедур по итогам 2019 года составила порядка 95 %, что больше чем в 2018 году на 24 % и больше чем в 2014 году на 39 %.

В 2019 году основную долю (99 %) «бумажных» процедур составляли извещения с единственным поставщиком, обязанность по размещению в ЕИС которых в середине

57. С 1 июля 2018 года заказчики получили право на проведение электронных процедур, и только с 1 января 2019 года проводить электронные процедуры стало обязанностью для заказчиков.

58. Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 504).

2019 года была упразднена⁵⁹. Таким образом, в 2020 году доля электронных процедур составила 100 % от общего объема начальной (максимальной) цены контракта опубликованных извещений.

Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона № 623906-6⁶⁰ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶¹ электронизация закупок должна была качественным образом отразиться на показателях закупочных процедур и привести к сокращению временных издержек (сокращение срока проведения процедур), увеличению в 1,8 раза количества заявок, подаваемых на 1 лот в конкурсах, проводимых в электронной форме, а также увеличению экономии при переходе на электронные конкурсы на 6,9 процентного пункта с достижением дополнительной экономии до 72,9 млрд рублей (оценочно).

Срок контрактования⁶² по открытым конкурсам, проведенным в электронной форме в 2020 году, в среднем составляет порядка 47 дней, что больше показателей «бумажных» процедур на 1 день. При этом показатели моды и медианы выборок⁶³ в целом соответствуют средним значениям.

Количество заявок на 1 лот с введением электронных процедур увеличилось в 1,3 раза с 2,5 в 2018 году до 3,2 в 2020 году.

В 2019 году показатель экономии по ним по сравнению с 2018 годом снизился на 6,8 млрд рублей (-17,5 %) и составил 32,1 млрд рублей, а в 2020 году составил 46,2 млрд рублей.

Таким образом, можно констатировать отсутствие в 2020 году существенного влияния электронизации на качественное улучшение показателей закупочных процедур: показатели закупочных процедур («бумажных» и электронных) до и после электронизации в целом соответствуют друг другу. Электронизация государственных закупок стала по своей сути автоматизацией существующих процессов «бумажных» процедур с последующей доработкой отдельных ее элементов, таких как электронное обжалование и цифровое активирование.

Электронизация в совокупности с принятыми Правительством Российской Федерации мерами позволила сохранить режим обычной работы контрактных служб заказчиков в сложных эпидемиологических условиях.

Так, установление в 2020 году дополнительных 26 нерабочих дней не привело к росту сроков контрактования, что в целом может охарактеризовать влияние электронизации закупок в период чрезвычайных событий как положительное.

59. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (начало действия документа – 1 июля 2019 года).

60. Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/623906-6>.

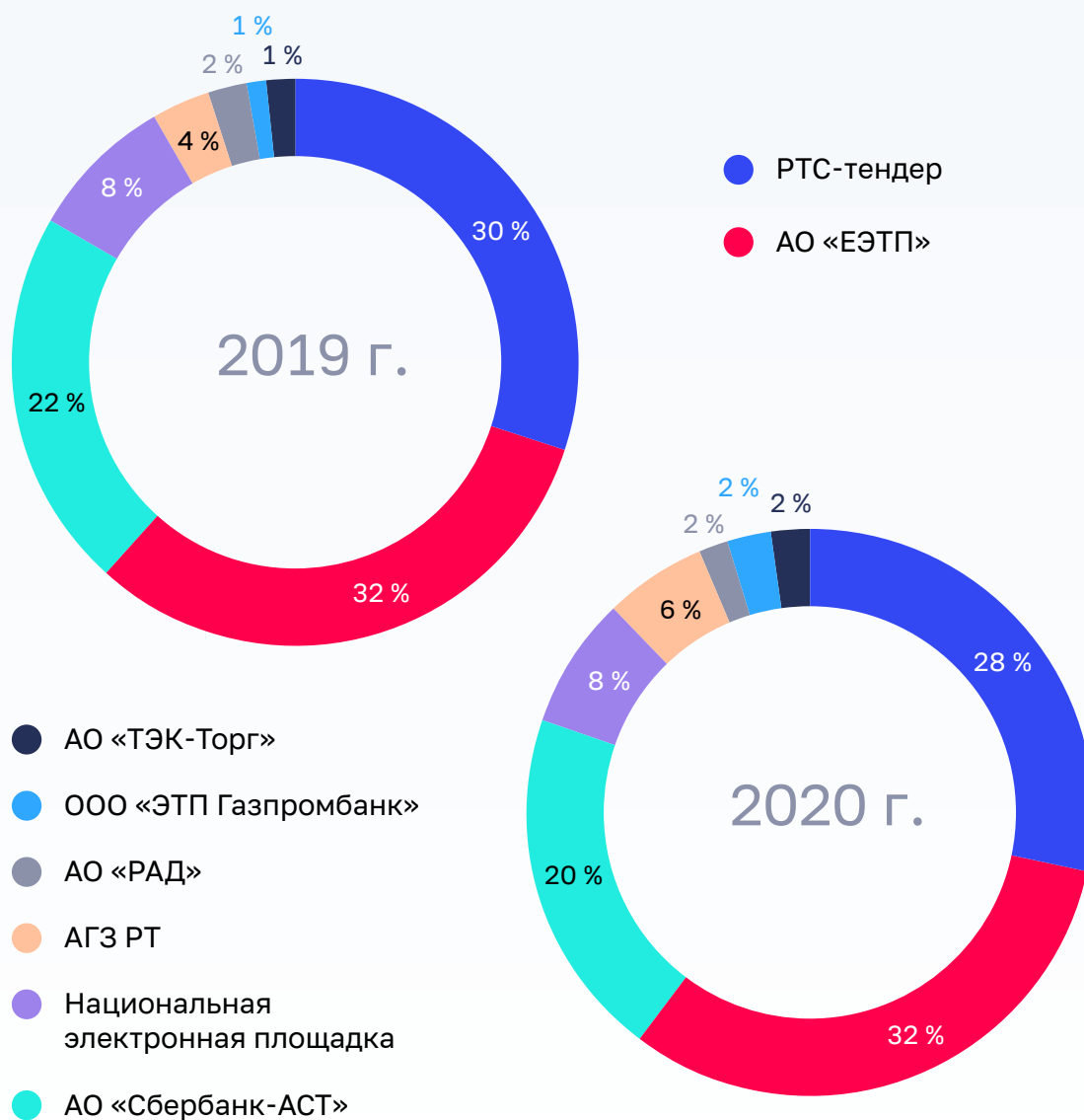
61. Принят Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

62. Период времени с момента публикации извещения до момента заключения контракта.

63. Мода – это величина признака (варианта), который наиболее часто встречается в данной совокупности. Медианой называется такое значение признака, которое приходится на середину ранжированного ряда.

Одновременно с переходом от «бумажных» к электронным процедурам произошла миграция извещений с Единой информационной системы в сфере закупок на электронные площадки⁶⁴. В настоящее время проведение электронных процедур обеспечивается на восьми электронных площадках⁶⁵.

Проведение электронных процедур на электронных площадках в 2019–2020 годах



64. Электронные процедуры, извещения об осуществлении которых размещены в Единой информационной системе в сфере закупок до 1 октября 2018 г., проводились на ранее отобранных электронных площадках: АО «АГЗРТ», АО «ЕЭТП», АО «РАД», АО «ЭТС», ЗАО «Сбербанк – АСТ», ООО «РТС – тендер».

65. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 № 1447-р утверждены: АО «АГЗРТ», АО «ЕЭТП», АО «РАД», АО «ТЭК – Торг», АО «ЭТС», ЗАО «Сбербанк – АСТ», ООО «РТС – тендер», ООО ЭТП ГПБ (для электронных процедур, извещения об осуществлении которых размещены в Единой информационной системе в сфере закупок, начиная с 1 октября 2018 г).

В 2020 году 80 % объема всех закупок осуществлялось на трех площадках: АО «ЕЭТП», ООО «РТС – тендер» и АО «Сбербанк-АСТ» (в 2019 году – 84 %) ⁶⁶.

Помимо основных функций по обеспечению проведения электронных процедур операторы электронных площадок могут предоставлять и дополнительные услуги как для государственных заказчиков, так и для поставщиков на возмездной и безвозмездной основе.

Так, с одной стороны, операторы электронных площадок взимают с победителей закупочных процедур плату в размерах, определенных Правительством Российской Федерации ⁶⁷.

С другой стороны, они предоставляют государственным заказчикам право пользования на безвозмездной основе современными и актуальными сервисами, такими как: калькулятор НМЦК, календарь заказчика, интеллектуальный поиск с гибкими настройками и другими инструментами. Уделяя большое внимание апробированию и использованию перспективных технологий (AI ⁶⁸, Big Data ⁶⁹), операторы электронных площадок способствуют уменьшению ошибок заказчиков, снижают риски неисполнения контрактов, а также способствуют повышению уровня конкуренции.

Вышеуказанные сервисы могут непосредственно оказывать влияние как на отдельные показатели государственных закупок, так и на эффективность закупочной деятельности государственных заказчиков в целом.

Так, в 2020 году АО «ЕЭТП» за счет запуска рекомендательной системы для поставщиков ⁷⁰, которая работает с помощью технологии искусственного интеллекта, снизила на 5,3 % число несостоявшихся закупок ⁷¹.

Проведенные расчеты показали, что рост доли состоявшихся закупок только на 1 % потенциально может дать дополнительную экономию порядка 4,2 млрд рублей ⁷².

Вместе с тем перечень предоставляемых заказчику сервисов в нормативных правовых актах, определяющих порядок функционирования электронных площадок, не закреплен, а непосредственное использование таких инструментов заказчиками напрямую зависит от их работоспособности или фактического предоставления доступа операторами электронных площадок.

-
66. В 2017 году (до перехода к электронизации закупок) 85 % всех электронных процедур также приходилось на три площадки ЗАО «Сбербанк – АСТ», АО «ЕЭТП», ООО «РТС – тендер».
67. Предельный размер платы согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 мая 2018 г. № 564 «О взимании операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок платы при проведении электронной процедуры, закрытой электронной процедуры и установлении ее предельных размеров»: 1% от НМЦК, но не более 5 тыс. рублей (не более 2 тыс. рублей для СМП).
68. От англ. Artificial intelligence – искусственный интеллект.
69. От англ. Big Data – большие данные.
70. Данные приведены на основе информации, содержащейся на официальном сайте АО «ЕЭТП» <https://www.roseltorg.ru/about/news/roseltorg-za-schet>.
71. Общее число несостоявшихся закупок на электронных площадках увеличилось с 45 % в 2018 году до 61 % в 2020 году.
72. Расчетно, методом регрессионного анализа на основе данных с 2017 по 2020 год об объеме контрактов, заключенных по результатам состоявшихся процедур, и объеме экономии в целом по государственным закупкам, размещенных в единой информационной системе.

Таким образом, предоставление электронными площадками различных сервисов и решений в целях определения поставщиков создает неравные условия в закупках и требует дальнейшего изучения вопросов взаимодействия операторов электронных площадок и участников закупок.

Более подробная информация о проведенном анализе и полученных результатах приведена в приложении № 5 к настоящему отчету.

Роль и значение контрактной системы в сфере закупок в достижении целей национальных проектов

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 204⁷³ реализуются 12 национальных проектов и одна национальная программа (далее – национальные проекты)⁷⁴, в структуру которых входит 75 федеральных проектов⁷⁵.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2020 год, предусмотренные на реализацию национальных проектов и установленные сводной бюджетной росписью по состоянию на 1 января 2021 года, составили более 2,2 трлн рублей⁷⁶, из которых 372,6 млрд рублей, или 16,9 % – бюджетные ассигнования по контрактным расходам⁷⁷.

Исполнение контрактных расходов и расходов федерального бюджета, предусмотренных в 2020 году на реализацию национальных проектов к бюджетным ассигнованиям, установленным сводной бюджетной росписью по состоянию на 1 января 2021 года, составляет 96,4 и 97,4 % соответственно.

Процент кассового исполнения контрактных расходов и расходов федерального бюджета (96,4 и 97,4 %), предусмотренных в 2020 году на реализацию национальных проектов к бюджетным ассигнованиям, значительно выше аналогичных показателей 2019 года (рост на 6,7 и 5,9 % соответственно).

При анализе отчетов о ходе реализации национальных проектов за 2020 год⁷⁸ установлено, что из 855 результатов со сроком реализации по 31 декабря 2020 года (включительно) достигнуто без отклонений 772 результата (90,3 %), а по 83 результатам (9,7 %) имеются отклонения.

-
73. Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
74. Национальные проекты: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт, комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Национальная программа – цифровая экономика.
75. В соответствии с отчетами о ходе реализации национальных проектов за 2020 год, размещенными в подсистеме бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет».
76. В части открытых расходов – 2,2 трлн рублей.
77. Расходы по государственным контрактам на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд (контрактные расходы) включают расходы на закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд, бюджетные инвестиции, а также субсидии на осуществление капитальных вложений бюджетным и автономным учреждениям, иным юридическим лицам и субсидии на финансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности.
78. Размещены в подсистеме бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет».

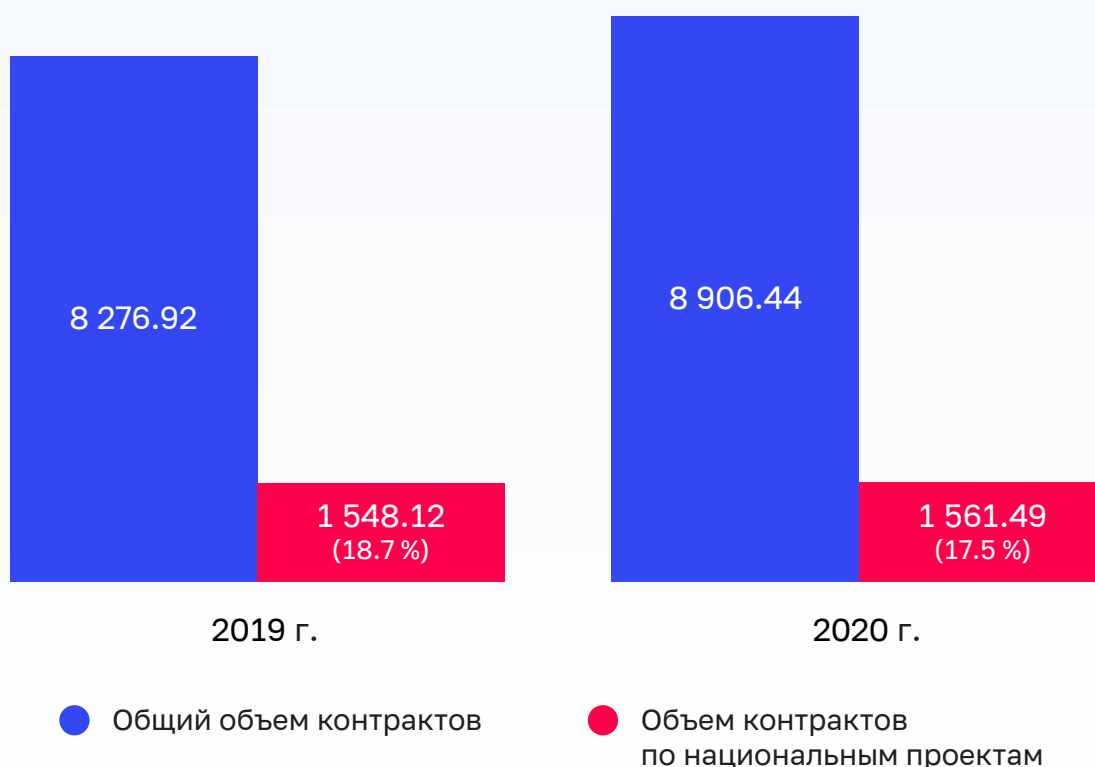
При этом достижение 122 результатов (14,3 % от общего количества результатов) связано с осуществлением контрактных расходов федерального бюджета (оценочно), из которых 105 результатов (86,1 %) достигнуты без отклонений, а по 17 результатам (13,9 %) имеются отклонения. Это может свидетельствовать о весомой роли контрактной системы в достижении утвержденных целевых показателей.

В 2020 году заказчиками всех уровней в рамках реализации национальных проектов было заключено 81,5 тыс. контрактов на сумму 1,56 трлн рублей⁷⁹, что составляет около 17,5 % от общего объема заключенных в 2020 году контрактов.

Отмечается увеличение объема заключенных контрактов по сравнению с 2019 годом (цена контрактов увеличилась на 13,37 млрд рублей), при этом относительные значения по показателю цены контрактов за 2020 год к общему объему контрактов снизились на 1,2 процентного пункта. Это связано в том числе со значительным увеличением объема контрактов, заключенных в целях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции⁸⁰.

Объем контрактов по национальным проектам

млрд руб.



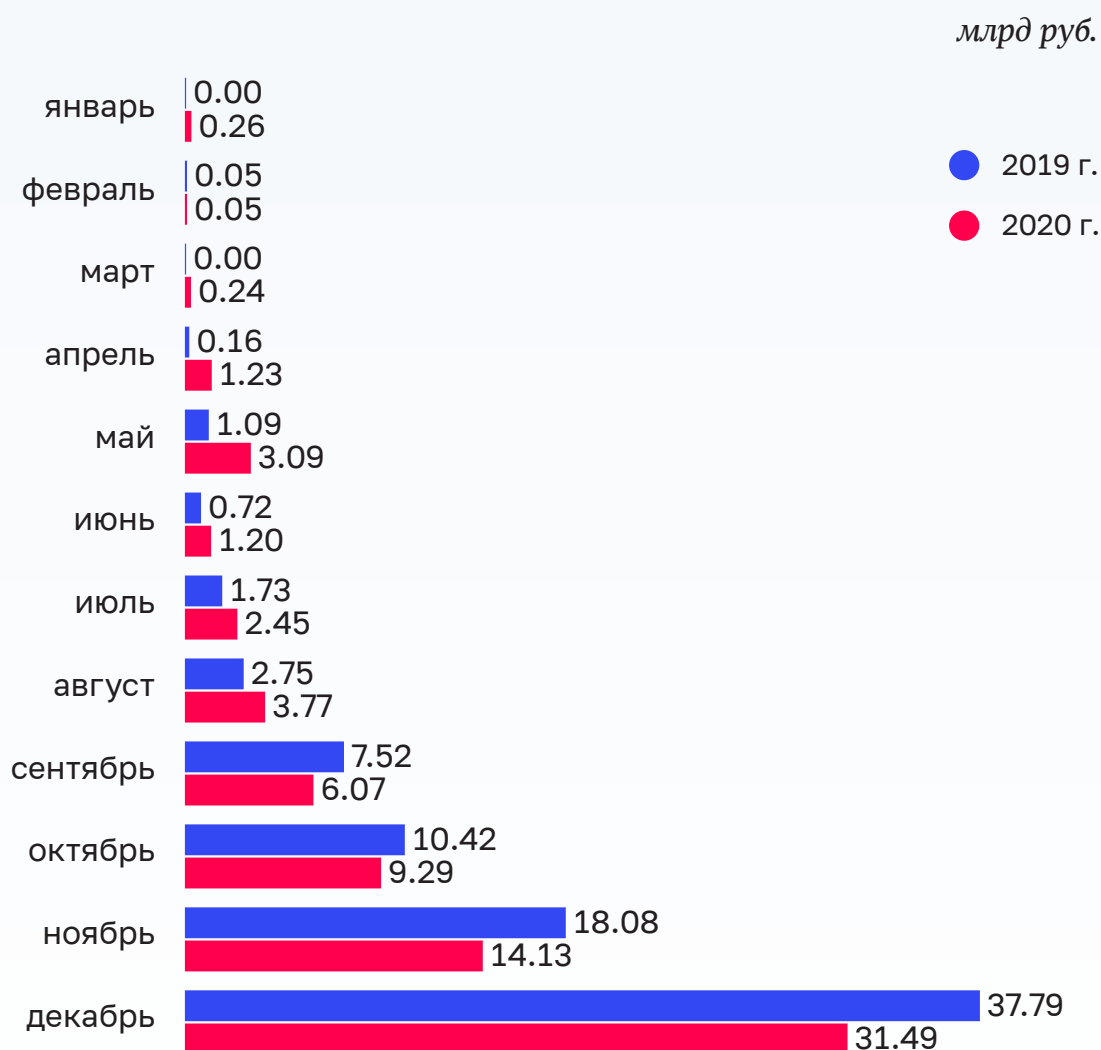
79. По информации Федерального казначейства (письмо от 20 февраля 2021 г. № 14-00-05/3595).

80. Справочно: объем контрактов, заключенных по пункту 9 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ в 2020 году составил 361,7 млрд рублей, что превышает показатель 2019 года более чем в 6,7 раза.

Общее количество контрактов, которые были заключены и расторгнуты в 2020 году в рамках национальных проектов⁸¹ составляет более 6,1 тыс. единиц (7,5 % от общего количества заключенных контрактов) на общую сумму 73,3 млрд рублей (4,7% от общего объема контрактов по цене), что меньше чем в 2019 году на 7 млрд рублей.

В целом относительные значения по количеству и объему всех контрактов, которые были заключены и расторгнуты в 2020 году, составляют 9,4 и 6,3% соответственно, что превышает аналогичные показатели в части национальных проектов на 1,9 и 1,6% соответственно.

Сравнение объемов контрактов, заключенных и расторгнутых в 2019 и 2020 годах ежемесячно



81. Более 92% контрактов (по сумме заключенных контрактов) расторгается по соглашению сторон.

Таким образом, сложная эпидемиологическая ситуация, связанная с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, не оказала критически негативного влияния на осуществление закупочной деятельности в рамках реализации национальных проектов в 2020 году, что обусловлено в том числе принятием Правительством Российской Федерации отдельных мер в части особенностей осуществления закупок в период пандемии⁸².

Проблемы, выявленные при реализации национальных проектов

В ходе мероприятия анализировалась информация о фактах неисполнения/ненадлежащего исполнения госконтрактов в рамках национальных проектов. Подробная информация о таких фактах представлена в приложении № 6 к настоящему отчету.

В качестве одной из главных причин, влияющих на недостижение заявленного результата при реализации национальных проектов, 7⁸³ из 11 ФОИВ (руководители соответствующих национальных проектов) указали на неисполнение/ненадлежащее исполнение условий контрактов, в том числе на нарушение сроков реализации контрактов⁸⁴. И 4 из 11 ФОИВ⁸⁵ отметили негативное влияние сложившейся эпидемиологической ситуации, связанное с распространением новой коронавирусной инфекции, на достижение поставленных целей (вынужденное продление срока исполнения обязательств по контракту, приостановка деятельности ряда предприятий).

Проблема, связанная с недобросовестным или ненадлежащим исполнением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) своих обязательств в рамках контрактов, может создать существенные риски для своевременного достижения установленных результатов национальных/федеральных проектов.

Эта проблема актуальна не только в рамках реализации национальных проектов.

Так, Счетной палатой Российской Федерации за 2020 год выявлено нарушений, связанных с неприменением мер ответственности по контракту (договору), на сумму более 5,1 млрд рублей (за последние три года – 27 млрд рублей).

-
82. Особенности осуществления закупок в период пандемии были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 443 «Об особенностях осуществления закупки в период принятия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции».
83. Минздрав России (вх. от 20 февраля 2021 г. № А-1608), Минкультуры России (вх. от 17 февраля 2021 г. № А-1538), Минприроды России (вх. от 19 февраля 2021 г. № А-1597), Минпросвещения России (вх. от 17 февраля 2021 г. № А-1519), Минтранс России (вх. от 19 февраля 2021 г. № А-1577), Минтруд России (вх. от 24 февраля 2021 г. № А-1651), Минцифры России (вх. от 19 февраля 2021 г. № А-1602).
84. Аналогичную проблему отметили 10 КСО: КСП Краснодарского края (вх. от 5 марта 2021 г. № А-2086), КСП Воронежской области (вх. от 16 марта 2021 г. № А-2574), КСП Забайкальского края (вх. от 5 марта 2021 г. № А-2063), КСП Калужской области (вх. от 3 марта 2021 г. № А-1947), КСП Кировской области, (вх. от 3 марта 2021 г. № А-1992), СП Ненецкого автономного округа (вх. от 26 февраля 2021 г. № А-1797), КСП Новосибирской области (вх. от 12 марта 2021 г. № А-2430), КСП Челябинской области (вх. от 15 марта 2021 г. № А-2521), КСП Ярославской области (вх. от 3 марта 2021 г. № А-1986), СП Новгородской области (вх. от 12 марта 2021 г. № А-2429).
85. Минприроды России (вх. от 19 февраля 2021 г. № А-1597), Минстрой России (вх. от 15 февраля 2021 г. № А-1457), Минтруд России (вх. от 20 февраля 2021 г. № А-1608), Минцифры России (вх. от 19 февраля 2021 г. № А-1602).

Основными инструментами, обеспечивающими снижение риска неисполнения обязательств поставщиками, являются качественное и своевременное ведение претензионной работы при наличии для этого оснований⁸⁶ и включение контрагента в реестр недобросовестных поставщиков⁸⁷.

Ведение претензионной работы осложнено, в том числе отсутствием регламентированных сроков направления требований поставщикам (подрядчикам, исполнителям) об уплате неустоек (штрафов, пеней) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом. При этом отдельные регионы самостоятельно разработали методические рекомендации, в которых срок варьируется от 10 до 30 дней со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока для исполнения данного обязательства⁸⁸.

По данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, в качестве основных проблем ведения эффективной претензионной работы отмечено отсутствие полноценного электронного документооборота в единой информационной системе в сфере закупок, недостаточность нормативной базы в области регламентации взыскания средств с банковской гарантии, отсутствие ответственности заказчика за неприменение мер по взысканию неустоек⁸⁹.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, в целях ведения эффективной претензионной работы в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения контрактов требуется выработка единых подходов к осуществлению такой работы.

Анализ существующих подходов к оценке эффективности (результативности) контрактной системы, эффективности (результативности) осуществляемых закупок товаров, работ, услуг

В соответствии с действующим законодательством, одними из важнейших принципов контрактной системы являются обеспечение конкуренции и эффективность осуществления закупок.

В соответствии с существующей позицией регулятора контрактной системы (Минфин России) в качестве общего показателя уровня конкуренции рассматривается

-
86. Расторжение контрактов может не сопровождаться претензионной работой, например, в случае прекращения потребности заказчика (выборки необходимых объемов коммунальных услуг), или расторжение по причине несоответствия поставщика необходимым требованиям либо предоставление им недостоверных сведений.
87. В 2020 году в реестр недобросовестных поставщиков была включена информация в отношении 2 281 поставщика, в 2019 году в отношении 2 120 поставщиков. В динамике с 2014 года прирост составил 2,8 раза, увеличившись с 820 в 2014 году до 2 281 в 2020 году (данные по ГРБС). Больше всех в РНП в 2020 году направил МВД России (439), на втором месте Минздрав России (165) и на третьем ФСИН России (133).
88. Положение о порядке взаимодействия при осуществлении закупок для государственных нужд Московской области и муниципальных нужд, утвержденное постановлением Московской области от 27 декабря 2013 года № 1184/57 (30 дней); Методические рекомендации по ведению претензионной и исковой работы в рамках исполнения контрактов, заключенных государственными заказчиками и бюджетными учреждениями Мурманской области, утвержденные приказом комитета государственных закупок Мурманской области от 2 августа 2016 г. № 109 (10 дней).
89. Информационный бюллетень «Оценка эффективности проведения заказчиками претензионной работы по контрактам в рамках Федерального закона № 44-ФЗ», опубликованный по итогам Круглого стола, который состоялся 29 мая 2019 года.

среднее количество заявок, поданных на 1 лот, а в качестве показателя эффективности закупок – величина относительной экономии предусмотренных финансовых средств по результатам заключения контрактов.

По данным Федерального казначейства, в 2020 году среднее количество заявок на 1 лот, подаваемых участниками конкурентных закупок, составило в госзакупках 3,31⁹⁰ (2019 год – 3,11).

Уровень конкуренции существенно варьируется в зависимости от отраслевых особенностей. Так, в отрасли «I: Услуги гостиничного хозяйства и общественного питания» он составляет 1,69 заявки на лот, а в отрасли «Р: Услуги в области образования» – 5,51 заявки на 1 лот.

В 40 % отраслевых подгрупп⁹¹ количество заявок на 1 лот не превышает трех (в 107 из 262).

С учетом изложенного, оценка конкуренции только по одному показателю «Среднее количество поданных заявок на 1 лот» является недостаточной и объективно не может характеризовать состояние конкуренции в государственных закупках.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ концентрации поставщиков и степени отраслевой монополизации рынка госзакупок в разрезе ОКПД2 по отрасли «С: Продукция обрабатывающих производств»⁹².

Для направлений этой отрасли были рассчитаны коэффициенты концентрации поставщиков по видам экономической деятельности⁹³ (т. е. доля госконтрактов, приходящаяся на группы крупнейших поставщиков (ТОП-50), в объеме заключенных госконтрактов в 2020 году по каждому виду экономической деятельности), а также показатели, определяющие отраслевую степень монополизации – «Интерпретация индекса Херфиндаля-Хиршмана⁹⁴»⁹⁵. Указанные показатели представлены в таблице № 4 приложения № 7 к настоящему отчету.

Отдельные отрасли экономики, которые по данным Росстата являются конкурентными, не всегда являются таковыми в сфере государственных закупок, имеют признаки высококонцентрированных⁹⁶.

-
90. На федеральном уровне такой показатель составил 3,40, а на субъектовом и муниципальном уровнях 3,24 и 3,42 соответственно.
91. Видов экономической деятельности в разрезе подклассов (ОКПД2 2-го уровня).
92. С учетом ее преобладающей доли в общем объеме закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ (31,2% в 2020 году) и наличия данных Росстата для сопоставления.
93. Доля определенного фиксированного числа поставщиков, ранжированных по объему заключенных с ними контрактов в порядке убывания в объеме закупок по отрасли.
94. Индекс Херфиндаля-Хиршмана является одним из основных индикаторов, посредством использования которого можно различать рынки по степени конкуренции.
95. Показатель «Интерпретация индекса Херфиндаля-Хиршмана» равен сумме квадратов долей 50-ти крупнейших поставщиков в общем объеме заключенных в 2020 году госконтрактов по виду экономической деятельности. Данный подход предложен для оценки монополизации «рынка госзакупок». Принцип проведения расчетов по ТОП-50 поставщикам взят по аналогии с методикой Росстата по расчету индекса Херфиндаля-Хиршмана, где за основу берутся доли 50-ти крупнейших предприятий в общем объеме отгруженной продукции.
96. Например, отрасли «Производство элементов электронной аппаратуры и печатных схем (плат)», «Производство прочих транспортных средств и оборудования», «Производство железнодорожных локомотивов и подвижного состава».

При этом в ряде случаев имеет место обратная ситуация, когда закупки оказываются конкурентными в неконкурентных отраслях экономики (по данным Росстата), в связи с чем можно предположить, что конкуренция в этих закупках происходит между торгово-посредническими организациями.

С учетом изложенного, в целях обеспечения добросовестной конкуренции между участниками закупок требуется анализ конкурентной среды на постоянной основе, результаты которого можно эффективно использовать в целях принятия управленческих решений по регулированию закупочной деятельности на неконкурентных рынках.

Также считаем целесообразным разработать комплексную систему показателей, так как единственный применяемый в настоящее время показатель объективно не может характеризовать состояние конкуренции в государственных закупках. В этих целях могут применяться дополнительные показатели рыночной концентрации в отраслевом и ценовом разрезе (индекс Херфиндала-Хиршмана и коэффициент рыночной концентрации) на рынке закупок. Аналогичные показатели применяет ФАС России при анализе состояния конкуренции на товарных рынках⁹⁷.

В ходе мероприятия установлено, что с увеличением размера начальной (максимальной) цены контракта снижается экономия.

По данным Федерального казначейства, относительная экономия по итогам осуществления закупок в 2020 году составила 6,2 % (в 2019 году – 6,1 %).

При этом в 2020 году в закупках до 10 млн рублей экономия достигает 10–14 %, тогда как в закупках свыше 100 млн рублей экономия варьирует в диапазоне от 4,2 до 1,98 %. В закупках, участниками которых являются СМП и СОНКО, при начальной (максимальной) цене контракта до 500 тыс. рублей экономия составляет 19,41 %, тогда как в диапазоне от 15 до 20 млн рублей – 8,83 %.

Использование показателя относительной экономии, как одного из критериев эффективной закупки, представляется не всегда оправданным, поскольку его величина в значительной степени зависит от обоснованности самой начальной (максимальной) цены контракта, что, в первую очередь, зависит от достоверности используемых источников для определения цен.

Средние показатели конкуренции и экономии, которые принято использовать в целях оценки эффективности закупок, не дают объективного представления об эффективности закупок.

Более подробная информация изложена в приложении № 7 к настоящему отчету.

Исполнение Указа Президента Российской Федерации № 618

В соответствии с Указом № 618 федеральные органы исполнительной власти, государственные компании и государственные корпорации при организации закупочной деятельности должны были в 2018–2020 годах считать приоритетным

97. Приказ ФАС России от 29 октября 2020 г. № 1051/20 «О плане работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2021–2022 годы».

обеспечение недискриминационного доступа поставщиков к закупкам товаров, работ, услуг⁹⁸ и обеспечить внедрение показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг⁹⁹.

В ходе мероприятия 63 из 72 ФОИВ¹⁰⁰ представили разработанные показатели и лишь 15 ФОИВ представили информацию о применении, в том числе в 2020 году, утвержденных показателей в целях оценки эффективности своих закупок. Это свидетельствует о формальном подходе к исполнению Указа № 618.

Количество показателей, разработанных ФОИВ для оценки эффективности своих закупок, колеблется в пределах от 1 до 44 показателей¹⁰¹ (в среднем один ФОИВ разрабатывал и утверждал 5–7 показателей).

В общей сложности насчитывается порядка 113 различных показателей. Условно данные показатели были объединены в несколько групп/блоков, например, отражающие уровень конкуренции, объем закупки у СМП и СОНКО, экономию по итогам заключения контракта, этапы проведения процедуры закупок, заключения и исполнения контрактов (приложение № 8 к настоящему отчету).

Наиболее часто встречающиеся показатели: экономия, среднее количество заявок на лот, признание жалоб обоснованными, количество контрактов по результатам несостоявшихся закупок, контракты с нарушениями обязательств, доля закупок у СМП и СОНКО.

Однако, даже при условии одинакового наименования показателя, подходы ведомств к их расчету и интерпретации, а также итоговой оценки закупочной деятельности, значительно отличаются.

Провести сопоставительный анализ итогов самооценки ФОИВ не представляется возможным, поскольку каждый заказчик проводит анализ эффективности закупок на основе своих критериев и показателей.

Разрозненность утвержденных показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг связана с отсутствием единых рекомендаций, подходов по установлению таких показателей.

В ходе анализа показателей, характеризующих эффективность закупок, выявлены ТОП-5 ФОИВ по наибольшей и наименьшей относительной экономии по результатам закупок в 2019 и 2020 годах, данные представлены в таблице:

-
98. Невозможно оценить в связи с отсутствием целевых показателей и индикаторов реализации мероприятия по приоритетному обеспечению недискриминационного доступа поставщиков к закупкам товаров, работ, услуг.
99. В соответствии с подпунктом «г» пункта 2 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618.
100. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
101. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды установила один показатель «Доля конкурентных закупок». Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций установила 44 показателя.

(%)

Наименование ФОИВ	Относительная экономия	
	2019 г.	2020 г.
	MAX	
Федеральное агентство по туризму	20,53	26,05
Федеральное агентство по делам молодежи	13,61	25,66
Государственная фельдъегерская служба российской федерации	9,00	19,61
Министерство просвещения российской федерации	26,16	19,25
Министерство природных ресурсов и экологии российской федерации	9,52	19,06
	MIN	
Федеральное агентство по делам национальностей	10	1
Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	1	2
Федеральная служба по финансовому мониторингу	2	2
Федеральная служба по труду и занятости	5	2
Министерство промышленности и торговли российской федерации	2	3

Показатель относительной экономии по результатам закупок не дает полного представления об эффективности закупок. Так, лидеры по относительной экономии по результатам закупок – Министерство просвещения Российской Федерации и Федеральное агентство по делам молодежи – входят одновременно в ТОП-5 по количеству расторгнутых контрактов.

(%)

Наименование ФОИВ	Доля расторгнутых контрактов	
	2019 г.	2020 г.
	MAX	
Федеральное агентство по делам молодежи	23	26
Министерство просвещения российской федерации	41	25
Федеральная служба судебных приставов	20	23
Федеральная служба по аккредитации	26	21
Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций	17	21

Наименование ФОИВ	Доля расторгнутых контрактов	
	2019 г.	2020 г.
	MIN	
Федеральная служба по интеллектуальной собственности	3	1
Министерство промышленности и торговли российской федерации	4	1
Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	27	1
Федеральная служба по финансовому мониторингу	9	3
Министерство экономического развития российской федерации	20	4

С учетом изложенного, полагаем целесообразным разработать единую методику определения и внедрения показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в рамках контрактной системы.

7.2. Анализ результатов аудита (контроля), проводимого в сфере государственных и корпоративных закупок

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)

К общим мерам, предпринятым различными органами власти для поддержания закупочной деятельности в период пандемии, можно отнести введение в марте 2020 года ФАС России и ее территориальными органами дистанционного режима рассмотрения жалоб на действия заказчиков/операторов электронных площадок, проведении внеплановых проверок, рассмотрении обращений о включении сведений в отношении участников закупок, поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в реестр недобросовестных поставщиков¹⁰².

В 2020 году в целях реализации цели 3 Плана деятельности Федеральной антимонопольной службы на 2019–2024 годы¹⁰³, ФАС России совместно с заинтересованными ФОИВ проведена работа в части совершенствования процедуры контроля на законодательном уровне. Для всех уровней контроля утверждены единые правила и порядок проведения плановых и внеплановых проверок¹⁰⁴.

102. ФАС России письмом от 3 апреля 2020 г. № ИА/27895/20 были подготовлены разъяснения о порядке участия в заседаниях комиссий центрального аппарата ФАС России в режиме видео-конференцсвязи. С 1 января 2022 года планируется запустить процедуру электронного обжалования исключительно посредством Единой информационной системы в сфере закупок (проект такой нормы содержится в оптимизационном законопроекте № 1100997-7).
103. План деятельности утвержден ФАС России 7 февраля 2019 года.
104. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1576 «Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок и о внесении изменений в Правила ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений».

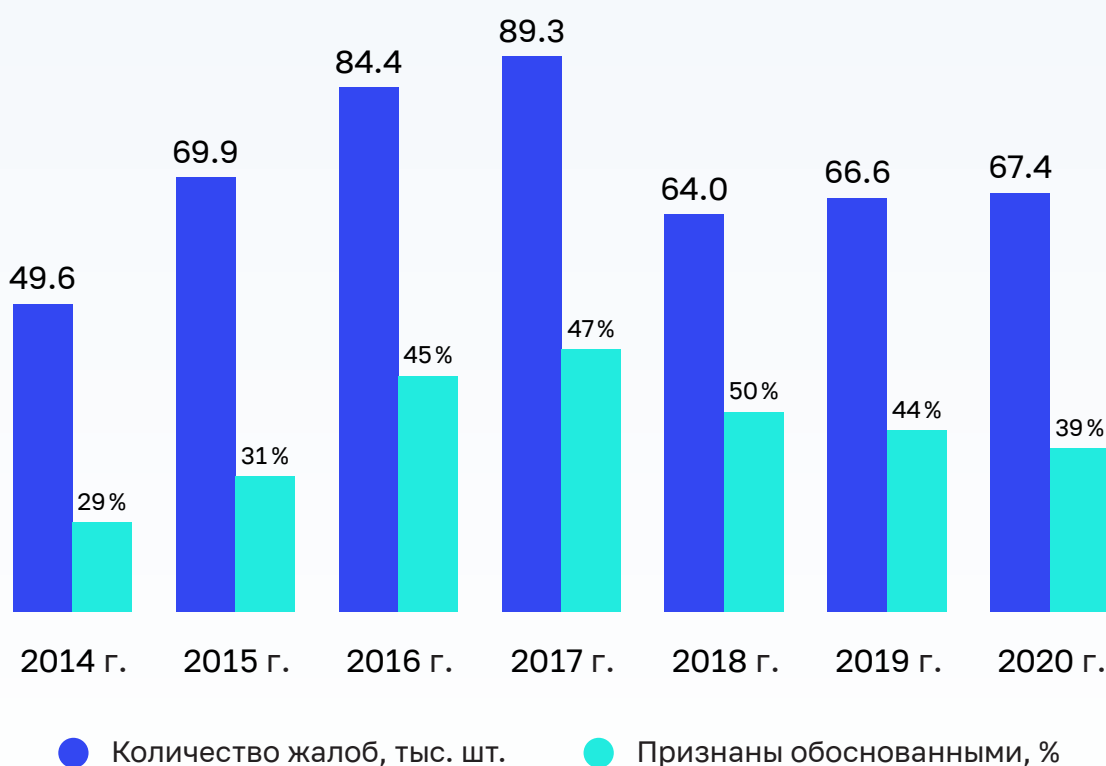
Деятельность ФАС России в части осуществления контрольных полномочий существенным образом не меняется – носит внеплановый характер (с 2014 года по 2020 год средний показатель доли внеплановых проверок составляет 98 %).

В 2020 году ФАС России было проведено 11 591 плановых и внеплановых проверок, по результатам которых выявлено 41 478 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, что выше аналогичного показателя 2019 года на 6,1%¹⁰⁵.

В 2020 году отмечено снижение на 6,7% количества выданных ФАС России предписаний (снизилось с 24 201 в 2019 году до 22 578 в 2020 году).

Доля обоснованных жалоб с 2014 года не превышает 50%, в 2020 году составила 39%.

Количество поданных жалоб



Общее количество поставщиков (подрядчиков, исполнителей), включенных в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии со статьей 104 Федерального закона № 44-ФЗ в 2020 году уменьшилось на 9,2% и составило 11,8 тысячи. Основной причиной (до 75%) включения в указанный реестр является одностороннее расторжение контракта.

Также ФАС России в 2020 году принято к рассмотрению 13 141 жалоба в рамках Федерального закона № 223-ФЗ.

105. Данные приведены в соответствии с письмом ФАС России от 5 марта 2021 г. № ПИ16525/21 «О предоставлении сведений по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 21 января 2021 г. № ЗИ09-22/09-04». В 2019 году по результатам 10 664 проверок выявлено 39 076 нарушений.

Результаты осуществления ФАС России контроля закупок, осуществляемых в рамках Федерального закона № 223-ФЗ

Наименование показателя	2019 г.	2020 г.	Прирост
Общее количество рассмотренных жалоб, ед.	11 464	13 141	+ 14,6 %
Доля обоснованных жалоб, %	36,1	37,8	+ 1,7 п.п.
Общее количество выданных предписаний, ед.	3 215	3 799	+ 18,2 %

Анализ показал, что количество поданных жалоб за последние три года увеличилось вдвое, с 6,5 тысячи в 2018 году до 13,1 тысячи в 2020 году. Это в основном обусловлено увеличением оснований для подачи жалоб.

Федеральное казначейство

Контрольная деятельность Федерального казначейства в соответствии с пунктами 1–7 части 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ главным образом носит плановый характер (доля внеплановых проверок составила 38,82 %¹⁰⁶).

В 2020 году Федеральным казначейством и его территориальными управлениями проведено 36 575 проверок, по результатам которых выявлено 16 274 нарушения на общую сумму 234,7 млрд рублей. Объем выявленных нарушений снизился на 23,8 %, при этом сумма нарушений выросла более чем в 2 раза¹⁰⁷.

Отмечена тенденция значительного увеличения суммы выявленных нарушений, так с 2017 года сумма нарушений выросла в 7 раз¹⁰⁸.

Федеральное казначейство в 2020 году перешло на автоматизированный контроль на непревышение объема финансового обеспечения и соответствие информации об идентификационных кодах закупок в отношении извещений об осуществлении закупок, протоколов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), проектов контрактов, направляемых участникам закупок посредством ЕИС в сфере закупок¹⁰⁹.

106. Средний показатель внеплановых проверок за 2018–2020 годы составляет 38 %.

107. В 2019 году объем нарушений составлял 21 352 нарушения на сумму 114,5 млрд рублей.

108. Контрольные полномочия в соответствии с пунктами 2, 3 и 8 части 99 Федерального закона № 44-ФЗ переданы в 2016 году.

109. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 2020 г. № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». В 2020 году действовало постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1367 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В рамках указанного контроля, проводимого в соответствии с частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, в 2020 году Федеральным казначейством посредством ЕИС в сфере закупок в автоматическом режиме проконтролировано¹¹⁰:

По части 5.1 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ	
Извещений об осуществлении закупок, ед.	2 178 150
Протоколов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), ед.	1 163 373
Проектов контрактов, направляемых участникам закупок с использованием ЕИС в сфере закупок, ед.	2 288 553
По части 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ	
Планов-графиков, размещенных в 2020 году (всех версий), ед.	2 937 069

Деятельность Федерального казначейства характеризуется тенденцией перехода на автоматизированный контроль, что позволит повысить эффективность проводимых проверок, а также сделает более открытой ее деятельность.

Более подробная информация по показателям деятельности органов контроля представлена в приложении № 9 к настоящему отчету.

Результаты аудита в сфере закупок, проведенного Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации

В сфере закупок в 2020 году Счетной палатой Российской Федерации выявлено 720 нарушений при осуществлении закупок и исполнении государственных контрактов в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ на общую сумму 108,5 млрд рублей¹¹¹. Также было выявлено 59 нарушений при осуществлении закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ¹¹².

В 2020 году Счетной палатой Российской Федерации направлено 119 представлений объектам аудита, 12 обращений направлено в правоохранительные органы.

По информации, поступившей от 85 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (далее – КСО), в 2020 году ими проведено 1 024 мероприятия¹¹³, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок. В рамках указанных мероприятий КСО проверено около 3,8 тыс. заказчиков.

-
110. Автоматизированный контроль реализован Федеральным казначейством с 13 апреля 2020 года и распространяется на заказчиков федерального, регионального и муниципального уровней.
111. По итогам 2019 года выявлено 839 нарушений на общую сумму 236,6 млрд рублей.
112. Нарушения, выявленные в 2020 году, носили процедурный характер. В 2019 году было выявлено 67 нарушений законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц на общую сумму 726,7 млн рублей.
113. 892 контрольных и 132 экспертно-аналитических мероприятий.

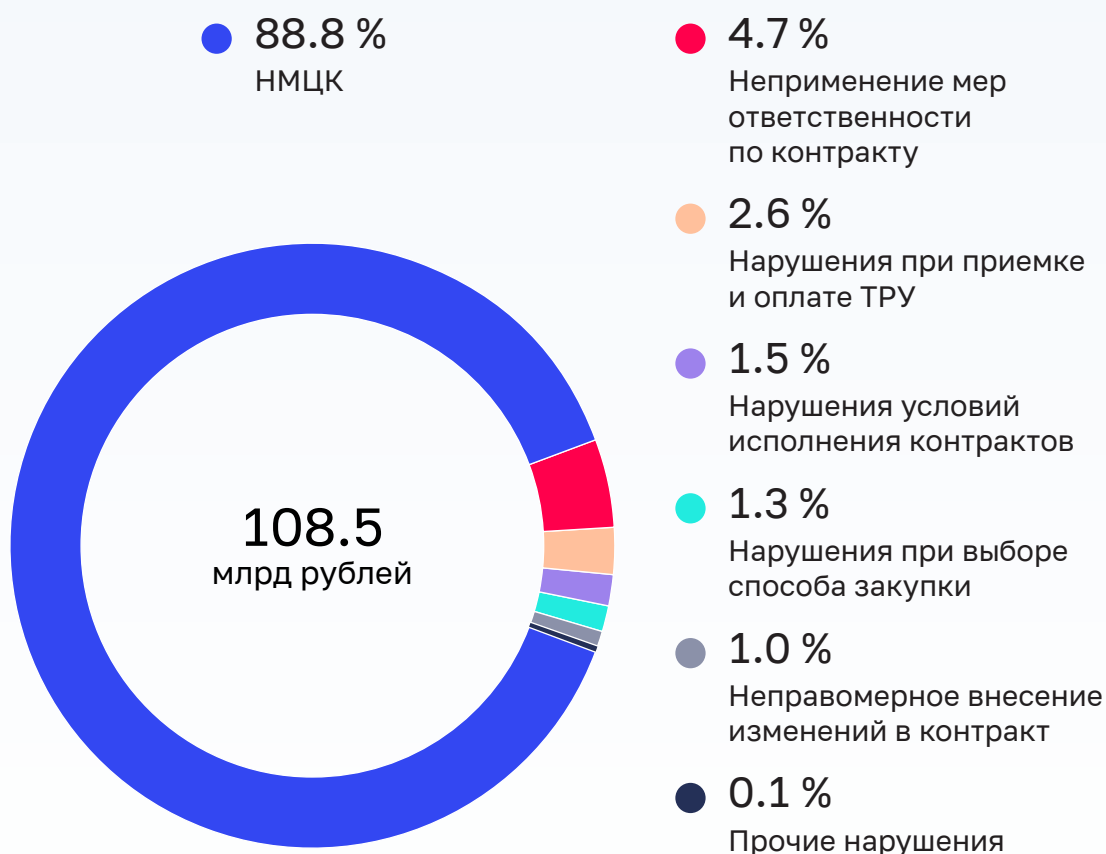
КСО по результатам контрольных мероприятий выявлено более 25 тыс. нарушений в сфере закупок на общую сумму 18,8 млрд рублей¹¹⁴.

По результатам проверок КСО направлено 1144 представления и 55 предписаний объектам контроля (аудита), 430 обращений направлено в правоохранительные органы.

КСО в 2020 году проведено 160 мероприятий, в рамках которых проводились проверки закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Выявлено более 4,8 тыс. нарушений на общую сумму 4,4 млрд рублей¹¹⁵.

Анализ выявленных Счетной палатой Российской Федерации нарушений показал, что наибольший объем по сумме среди финансовых нарушений в 2020 году составили нарушения при обосновании НМЦК – более 96 млрд рублей, что составило 88,8 % от всей суммы финансовых нарушений. Более подробная информация отображена на диаграмме:

Анализ объемов выявленных в 2020 году финансовых нарушений по сумме



114. В 2019 году выявлено более 32 тыс. нарушений на общую сумму около 29,5 млрд рублей.

115. В 2019 году выявлено более 9 тыс. нарушений на общую сумму более 1 млрд рублей.

Виды нарушений в сфере закупок, выявленные Счетной палатой в 2020 году



Более подробная информация, а также примеры нарушений, выявленных Счетной палатой Российской Федерации, приведены в приложении № 10 к настоящему отчету.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Объем государственных и корпоративных закупок в 2020 году составил 27 % ВВП, что в целом соответствует среднему значению, сложившемуся в предыдущий период с 2014 по 2019 год.

Основными факторами, определяющими структуру государственных закупок, являются необходимость выполнения государством своих функций, а также решение конкретных задач по обеспечению государственных и муниципальных нужд.

Анализ динамики закупок в период с 2014 по 2020 год показал, что в этом периоде распределение расходов на закупки по отраслям носило достаточно устойчивый характер. При этом объемы государственных и корпоративных закупок оказывают значимое влияние на выпуск продукции в 11 из 21 вида экономической деятельности.

Система государственных и корпоративных закупок может быть использована в качестве инструмента для стимулирования экономического роста, развития конкуренции в различных отраслях, стимулирования и/или поддержки развития отраслей.

8.2. Рынок государственных закупок характеризуется высокой степенью концентрации крупных поставщиков. Объем контрактов, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в том числе по результатам несостоявшихся закупок, в 2020 году составил 74,1 %.

Величина среднего показателя заявок на 1 лот составила 3,31. Его вариация в разрезе видов экономической деятельности составляла от 1,7 до 5,6 заявки на 1 лот.

Реальная конкуренция в определенной мере присутствует при закупках стоимостью до 10 млн рублей, участниками которых преимущественно являются СМП и СОНКО. Одновременно в таких закупках наблюдается и наибольшие показатели экономии, которые достигают 18 %. При этом средняя экономия по итогам осуществления закупок в 2020 году составила 6,2 %.

В целом средние показатели конкуренции и экономии, которые в настоящее время принято использовать в целях оценки эффективности проведенных закупок, объективного представления об их реальной эффективности не дают.

8.3. В 2020 году ряд ФОИВ не обеспечили выполнение установленной обязательной 15% доли закупок у СМП и СОНКО. Данный факт в значительной степени был обусловлен объективными обстоятельствами, связанными, в том числе со спецификой закупаемой продукции, отсутствием поставщиков из числа СМП и СОНКО на рынке отдельных госзакупок, а также отсутствием у СМП и СОНКО производственных мощностей, финансовых, трудовых и иных ресурсов, необходимых для участия в государственных закупках.

Общая оценка достижения заказчиками обязательной доли закупок у поставщиков (подрядчиков, исполнителей) из числа СМП и СОНКО (включая оценку возможностей ее достижения) не осуществляется ни одним федеральным органом исполнительной власти.

8.4. Ключевую роль в обеспечении коммуникаций заказчиков с поставщиками в большей степени начинают играть электронные площадки, которые уделяют значительное внимание апробированию и использованию современных сервисов. Применение отдельных сервисов, в частности, рекомендательных систем для поставщиков, потенциально позволяет существенно снижать уровень несостоявшихся процедур и обеспечивать дополнительную экономию для заказчиков на закупке. Расчеты показывают, что рост доли состоявшихся закупок только на 1% потенциально может дать дополнительную экономию порядка 4,2 млрд рублей.

При этом в нормативных документах, регулирующих функционирование электронных площадок, обязанность применения таких сервисов при закупках не закреплена.

8.5. Большинство ФОИВ формально подошло к исполнению Указа № 618, в соответствии с которым они должны были разработать и применять показатели эффективности своих закупок.

В ходе мероприятия 63 из 72 ФОИВ представили разработанные показатели и только 25% из них представили информацию о применении, в том числе в 2020 году, утвержденных показателей в своей деятельности.

8.6. В настоящее время назрела потребность в разработке единой стратегии развития системы государственных закупок, что позволит установить четкие критерии и показатели для оценки эффективности закупок.

Необходимость разработки стратегического документа в области государственных закупок косвенно подтверждается также и постоянным внесением «точечных» изменений в законодательство о закупках. Период стабильности Федерального закона № 44-ФЗ на протяжении 7 лет не превышал 1,5 месяца, а с учетом принятых подзаконных актов – менее двух недель.

При этом, снижение количества нарушений, выявляемых органами контроля (аудита) в сфере закупок, не происходит, напротив их общее количество в динамике с 2014 по 2020 год увеличилось в 4 раза, с 21,5 до 83,5 тыс. нарушений, а общая сумма финансовых нарушений выросла почти в 6 раз, с 66,1 до 362 млрд рублей.

8.7. Особенности 2020 года продемонстрировали проблемы правового регулирования порядка осуществления закупок в условиях чрезвычайной ситуации (недостаточность заложенных в законе механизмов, позволяющих действовать оперативно в условиях чрезвычайных ситуаций и недостаточная гибкость положений, регулирующих исполнение контрактов).

Меры, принятые Правительством Российской Федерации, были направлены на бесперебойное обеспечение необходимыми товарами, работами, услугами, минимизацию рисков невыполнения принятых контрактных обязательств, расширение условий, способствующих своевременному исполнению заключенных контрактов.

Количество контрактов, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с пандемией, выросло в 15,6 раза, сумма таких контрактов увеличилась в 6 раз (с 54 млрд рублей в 2019 году до 361 млрд рублей в 2020 году).

Сохранение режима обычной работы участников контрактной системы в сложных эпидемиологических условиях было обеспечено принятыми Правительством Российской Федерации мерами в совокупности с процессом электронизации закупок.

8.8. Несмотря на сложную ситуацию в связи с пандемией, реализация национальных проектов в 2020 году прошла достаточно успешно.

Общее количество и объем контрактов, заключенных заказчиками всех уровней в рамках реализации национальных проектов в 2020 году, составляет 81,5 тыс. единиц и 1 561,5 млрд рублей, или 17,5 % от общего объема заключенных в 2020 году контрактов.

При этом 86,1 % от общего количества результатов, связанных с осуществлением контрактных расходов федерального бюджета (оценочно) по национальным проектам, достигнуто без отклонений.

Реализация в 2020 году национальных проектов показала наличие проблем, связанных с неисполнением/ненадлежащим исполнением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) своих обязательств в рамках контрактов, в том числе просрочка выполнения обязательств, что, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, может создать существенные риски для своевременного достижения установленных результатов национальных (федеральных) проектов, а также в целом в отношении достижения результатов всех закупок.

Одним из способов решения указанной проблемы видится, в том числе в выработке единых подходов к ведению претензионной работы в рамках выполнения контрактов.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

9.2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации рассмотреть в срок до 31 декабря 2022 года вопросы о целесообразности:

- формирования долгосрочной стратегии развития контрактной системы в сфере закупок, товаров, работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом анализа отраслевых рынков, а также имеющегося опыта реализации национальных проектов;
- разработки единой методики определения и внедрения показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в рамках контрактной системы;
- определения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление оценки достижения заказчиками обязательной доли закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций;
- выработки единых подходов к ведению претензионной работы в рамках выполнения контрактов, заключенных государственными заказчиками, направленных на повышение эффективности такой работы.

