



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

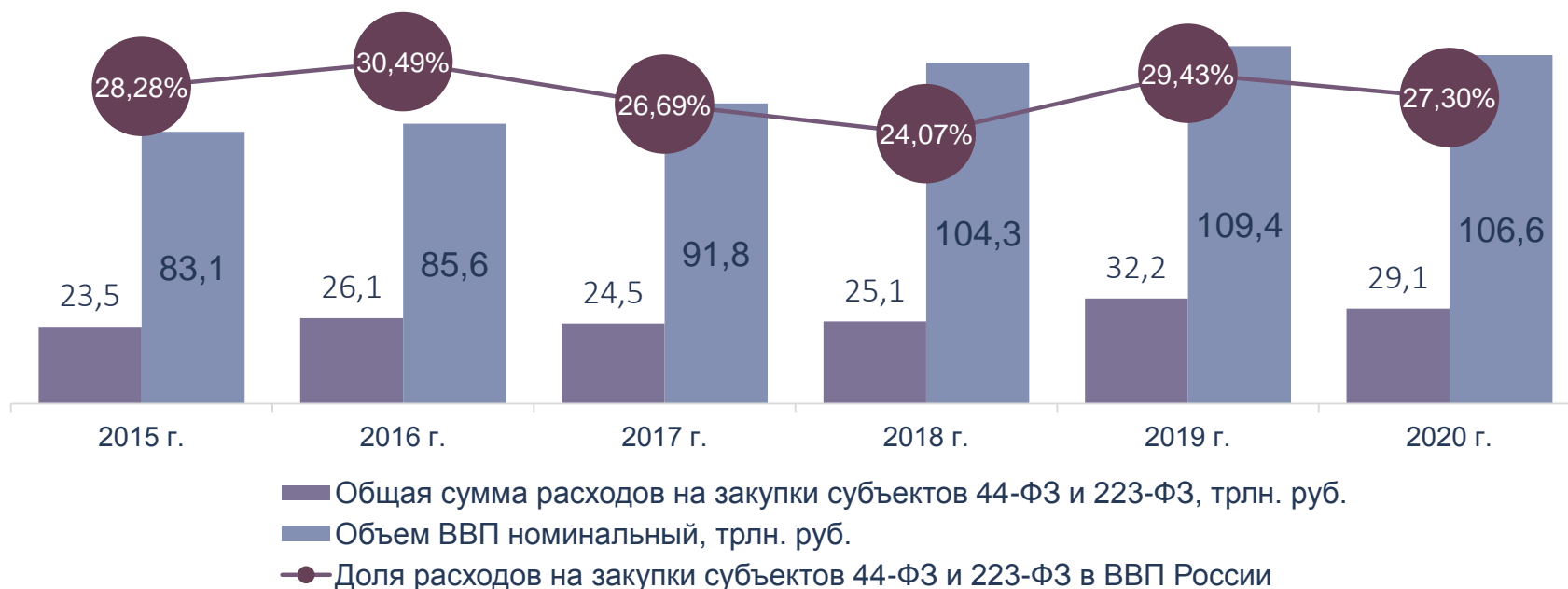
# МОНИТОРИНГ ПРИМЕНЕНИЯ 44-ФЗ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЮ

А.Т. Шамрин, К.И. Головщинский, М.С. Сабирова,  
Е.Б. Белогурова, И.В. Ведерин

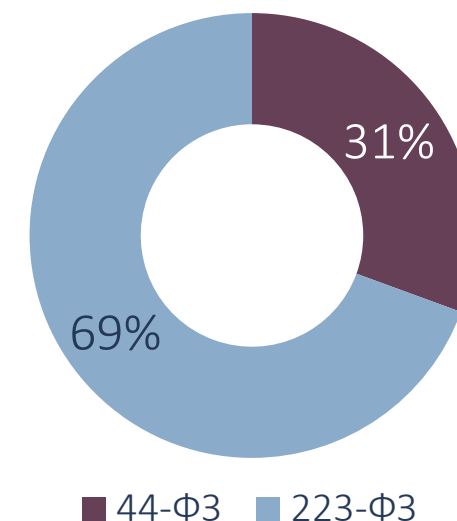
Москва, 2021

# Расходы на госзакупки достигли 27,3% в ВВП России

Суммарный объем контрактов, заключенных государством (ФЗ-44) и госкомпаниями (ФЗ-223), составил 29,1 трлн руб. против 32,2 трлн руб. В 2019 г, а их удельный вес в ВВП — 27,3% против 29,5%.



Структура расходов на закупки в 2020 г.



Стоимость контрактов, договоров, трлн. руб.





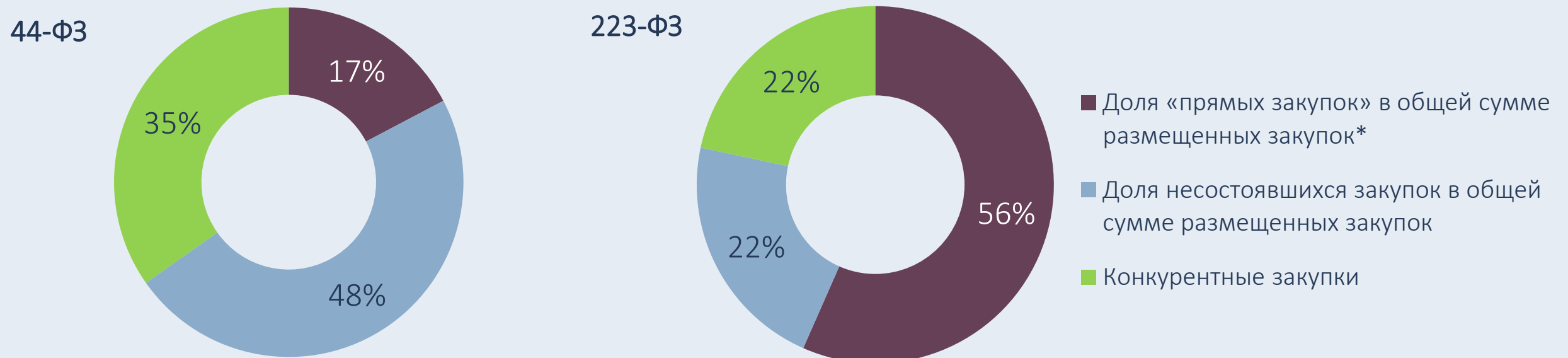
# Доля неконкурентного сектора в России в несколько раз превышает показатели других европейских стран

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



Доля неконкурентного сектора закупок в 2020 году достигла 65,22% от совокупной стоимости всех закупок (включая неопубликованные закупки у ед. поставщика)\*

Из них 2,01 трлн руб.\* приходилось на закупки, осуществленные в ходе «прямых» закупок, а 5,6 трлн руб. – на закупки по результатам несостоявшихся конкурентных процедур.

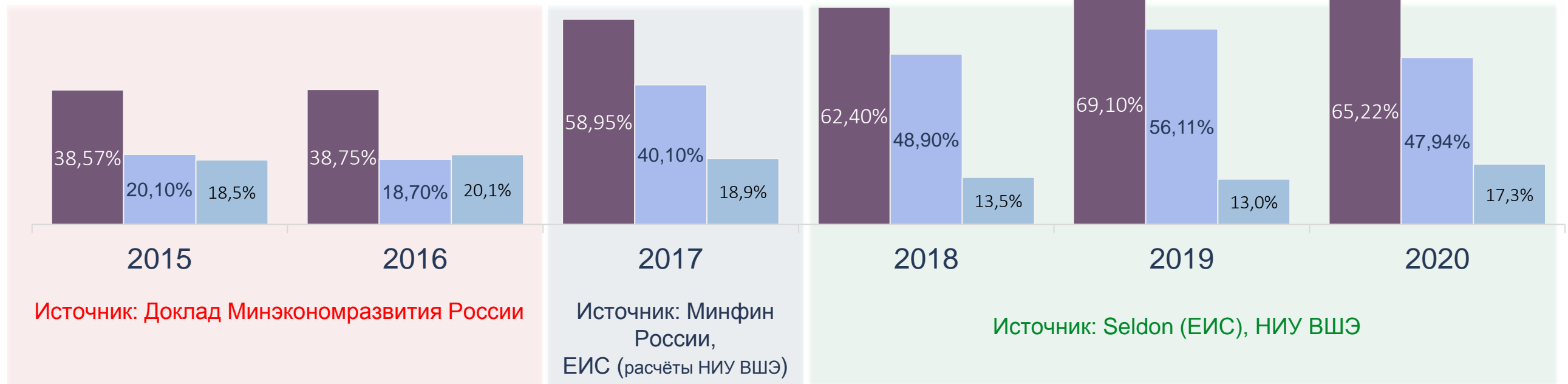




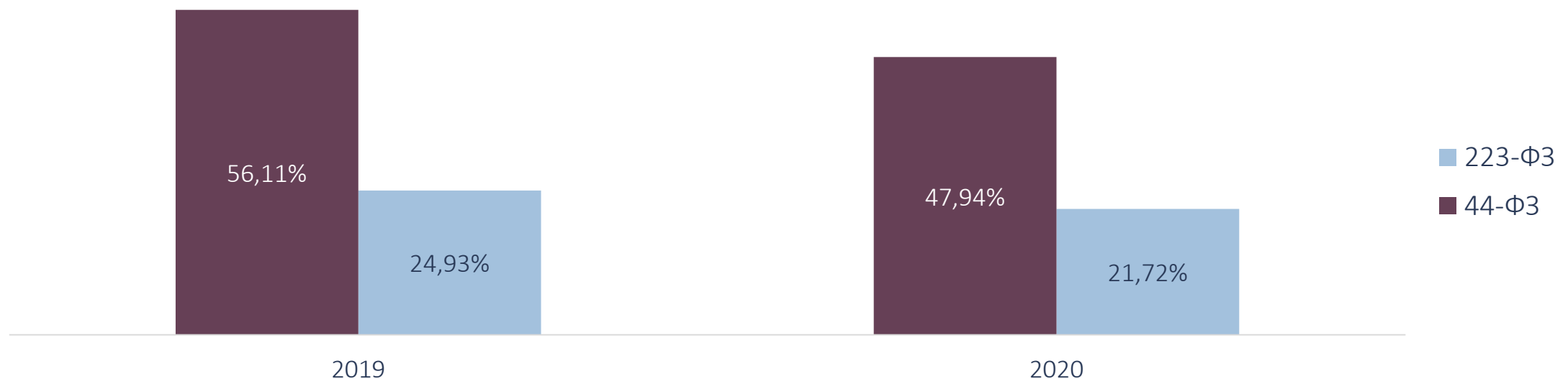
# Неконкурентный сектор в 44-ФЗ растет за счет роста уровня несостоявшихся закупок

Неконкурентный сектор и сегмент несостоявшихся закупок в совокупной стоимости закупок (включая неопубликованные)

■ Неконкурентный сектор    ■ Доля несостоявшихся закупок    ■ Доля "прямых" закупок



Уровень несостоявшихся закупок в 44-ФЗ и 223-ФЗ в 2019 и 2020 гг.

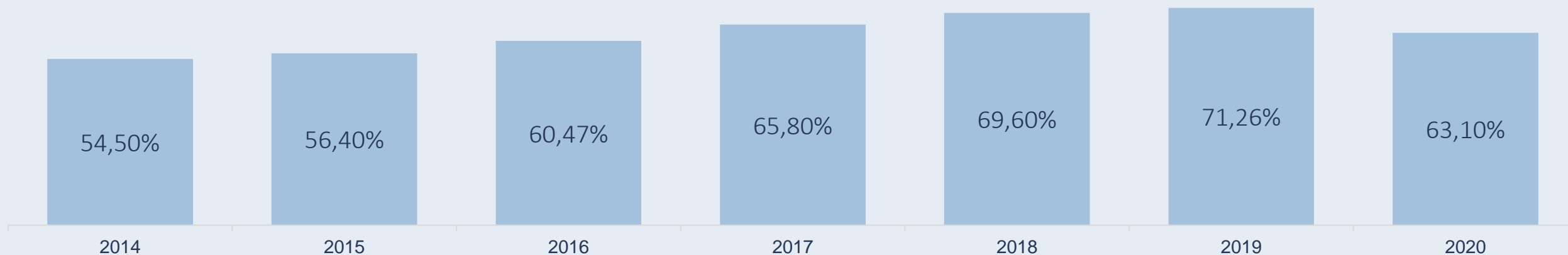


\* В связи с отменой необходимости публикации извещений у единственного поставщика, данные о сумме НМЦК извещений у ед. поставщика были восстановлены с учетом неопубликованных извещений о таких закупках. Данные за 2019 года были актуализированы с учетом новых данных о контрактах по результатам закупок у ед. поставщика

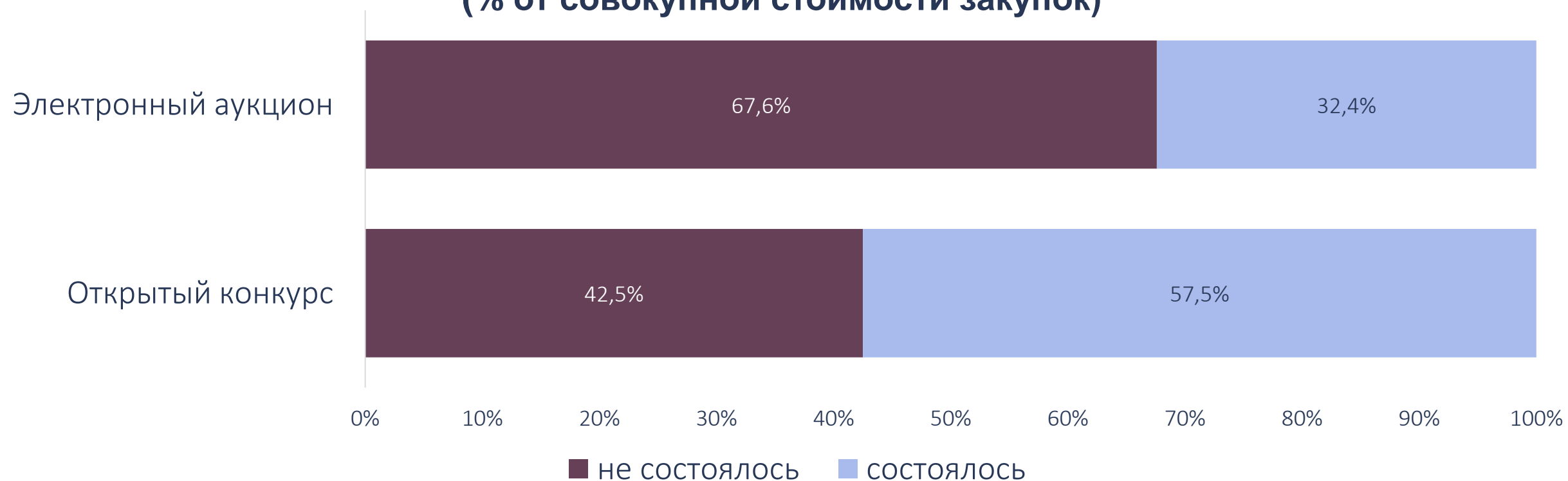


# Неконкурентный сектор изменяется пропорционально «аукционному крену» в 44-ФЗ

## Доля аукционов в совокупной стоимости закупок

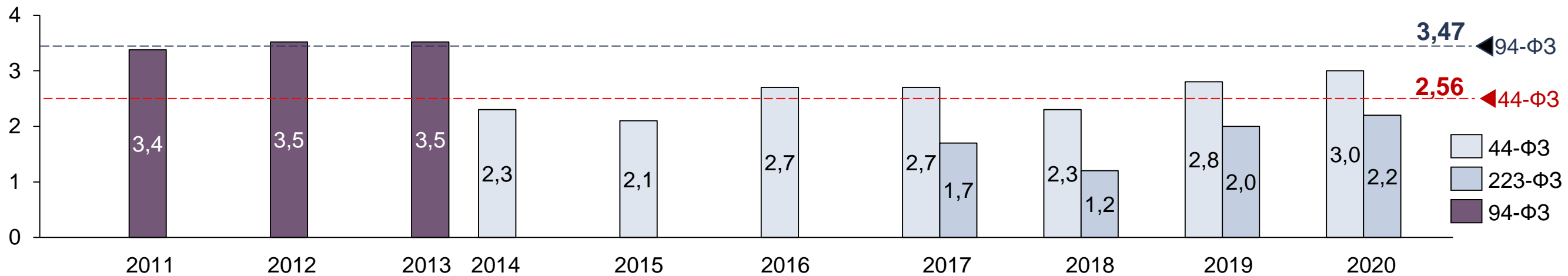


## Сравнение доли состоявшихся и несостоявшихся конкурсов и аукционов в 2020 г. (% от совокупной стоимости закупок)

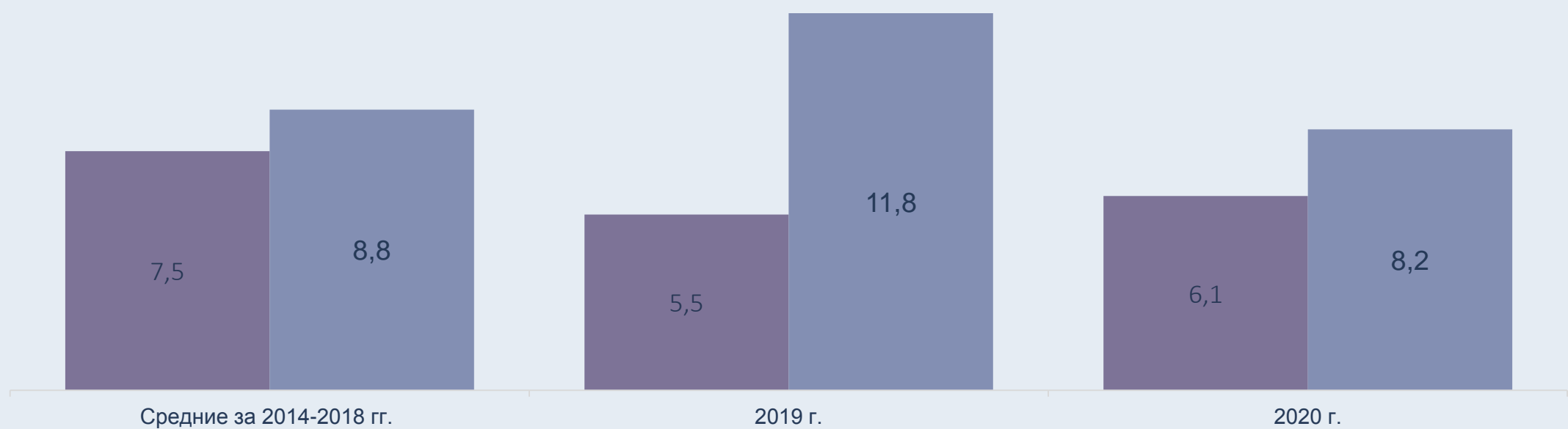


# Уровень конкуренции

## Уровень конкуренции в закупках



## Экономия в закупках



- Экономия при заключении контракта (44-ФЗ)
- Экономия при заключении договора (223-ФЗ)



# Потери бюджета на организацию и проведение несостоявшихся закупок достигают 5,6 млрд. руб. в год

	Ед. изм.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Трансакционные издержки заказчиков на организацию и проведение <b>несостоявшихся конкурентных процедур закупки,</b>	млн руб.	n/a	3 553	3 324	7 089	8 627	11 176	9 286
Возможные трансакционные издержки заказчиков на проведение несостоявшихся закупок (в случае если бы они проводились в рамках закупок у единственного поставщика)	млн руб.	n/a	1 421	1 329	2 836	3 451	4 470	3 714
<b>Избыточные трансакционные издержки на проведение несостоявшихся закупок</b>	млн руб.	n/a	2 132	1 994	4 254	5 176	6 706	5 572

\* В соответствии с оценками группы Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ средняя стоимость организации электронного аукциона для госзаказчика составляет 9 тыс. руб.

\*\* В соответствии с оценками ИГМУ НИУ ВШЭ трансакционные издержки заказчика на проведение «прямой» закупки составляют 40% от издержек на организацию электронных аукционов

Где эффективен и где  
не эффективен 44-ФЗ?



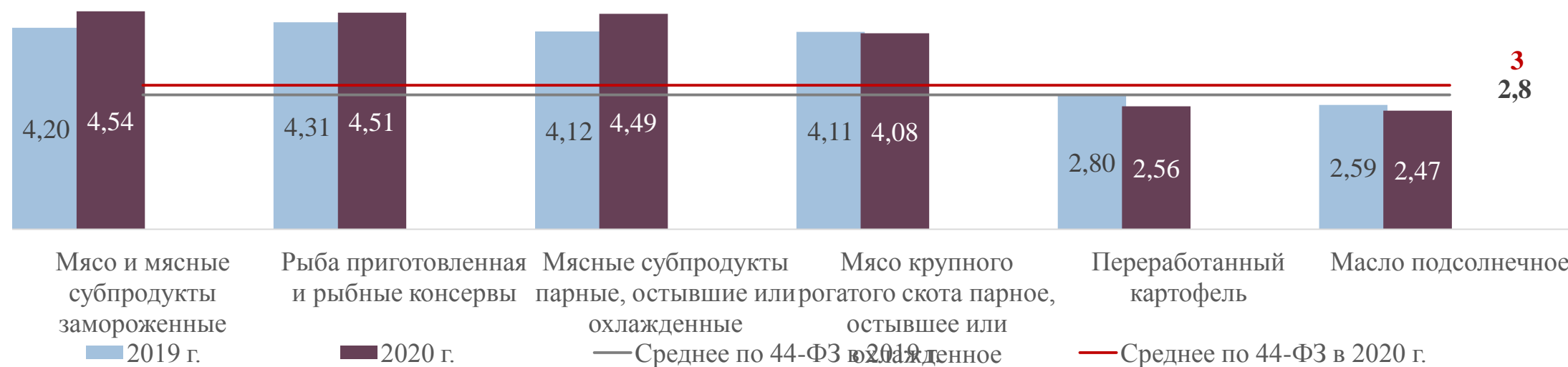
# В закупках стандартных товаров на высококонкурентных рынках уровень конкуренции выше, чем в среднем по 44-ФЗ

Рис. Уровень конкуренции в закупках в среднем по выборке отдельных видов продуктов питания и в закупках 44-ФЗ



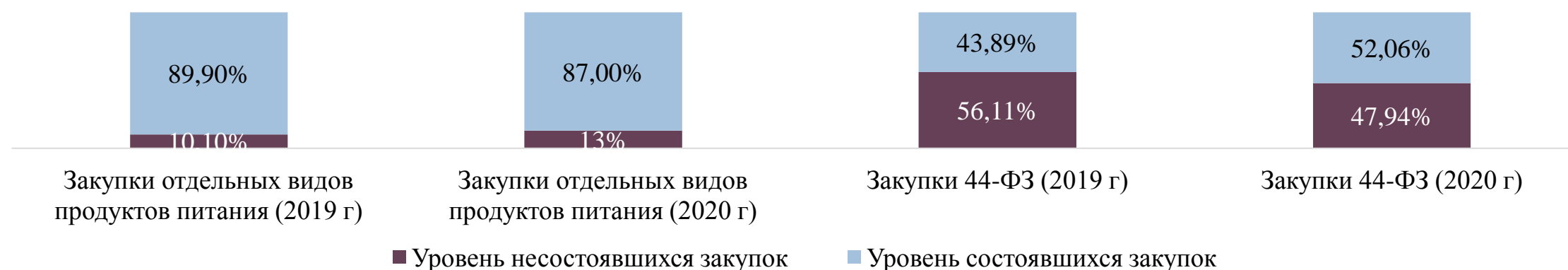
- Уровень конкуренции в государственных и муниципальных закупках (далее также – госзакупках) продуктов питания в среднем по выборке в 2020 году составил 3,8 поданных заявок на закупку против 3 поданных заявок на закупку в рамках 44-ФЗ.
- В закупках отдельных товаров, например, мяса и субпродуктов, рыбных консервов уровень конкуренции составлял 4,5 заявки на закупку.

Рис. Уровень конкуренции в закупках отдельных видов продуктов питания и в закупках 44-ФЗ



# В закупках стандартных товаров уровень несостоявшихся в несколько раз ниже, чем в среднем по 44-ФЗ

Рис. Уровень несостоявшихся закупок отдельных видов продуктов питания (в среднем по выборке) и закупок 44-ФЗ



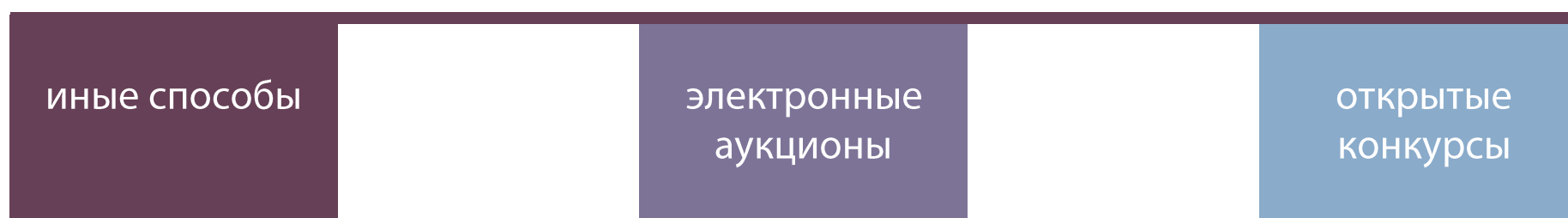
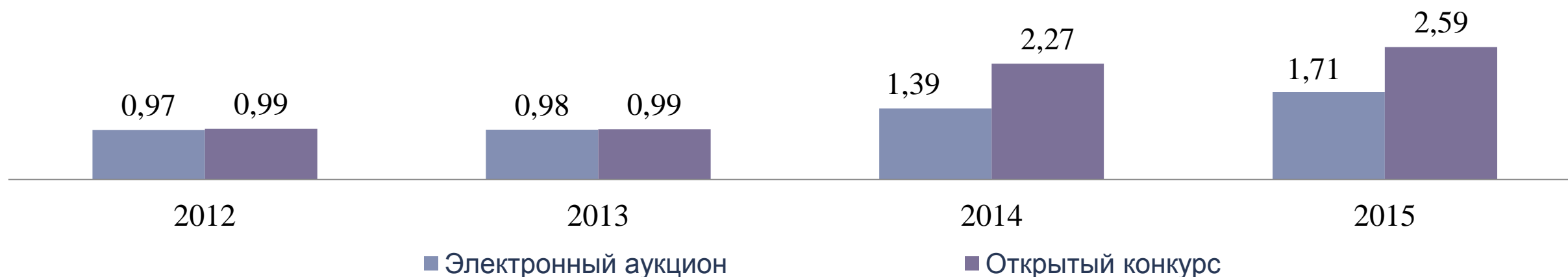
- **Уровень несостоявшихся процедур в закупках отдельных видов продуктов питания в 2020 году в среднем по выборке составил 13% от стоимости всех закупок отдельных видов продуктов питания против 47,94% в 44-ФЗ.**
- В закупках отдельных товаров, например, рыбных консервов и мясных субпродуктов (парных или охлажденных) уровень несостоявшихся закупок не превышал 11% от общей стоимости закупок данных товаров.

Рис. Уровень несостоявшихся в закупках отдельных видов продуктов питания и в закупках 44-ФЗ в 2019 и 2020 гг.



# Показатели 44-ФЗ при закупке нестандартных товаров

Среднее кол-во поданных заявок на закупку в сфере дорожного строительства



• **2,84%**  
от всех  
заключенных  
контрактов

• **7%**  
от всех  
заключенных  
контрактов

• **2,6%**  
от всех  
заключенных  
контрактов

аукционы расторгались  
в 3 раза чаще,  
чем конкурсы

• **0,87%**  
по инициативе  
заказчика

• **0,5%**  
по инициативе  
заказчика

ДОЛЯ НЕСОСТОВЯШИХСЯ ЗАКУПОК СРЕДИ ТОП-100  
САМЫХ КРУПНЫХ ЗАКУПОК ЛЕКАРСТВ В 2020 Г.  
СОСТАВИЛА:

97,8%

ОТ СУММЫ НМЦК

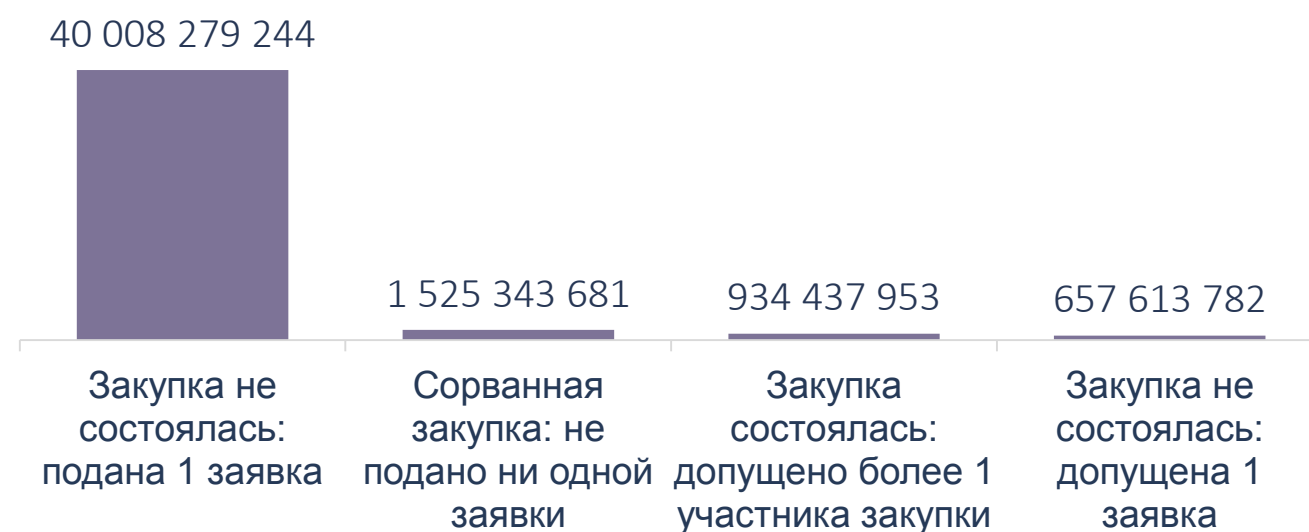
---

В 2019 ГОДУ: 99,7%

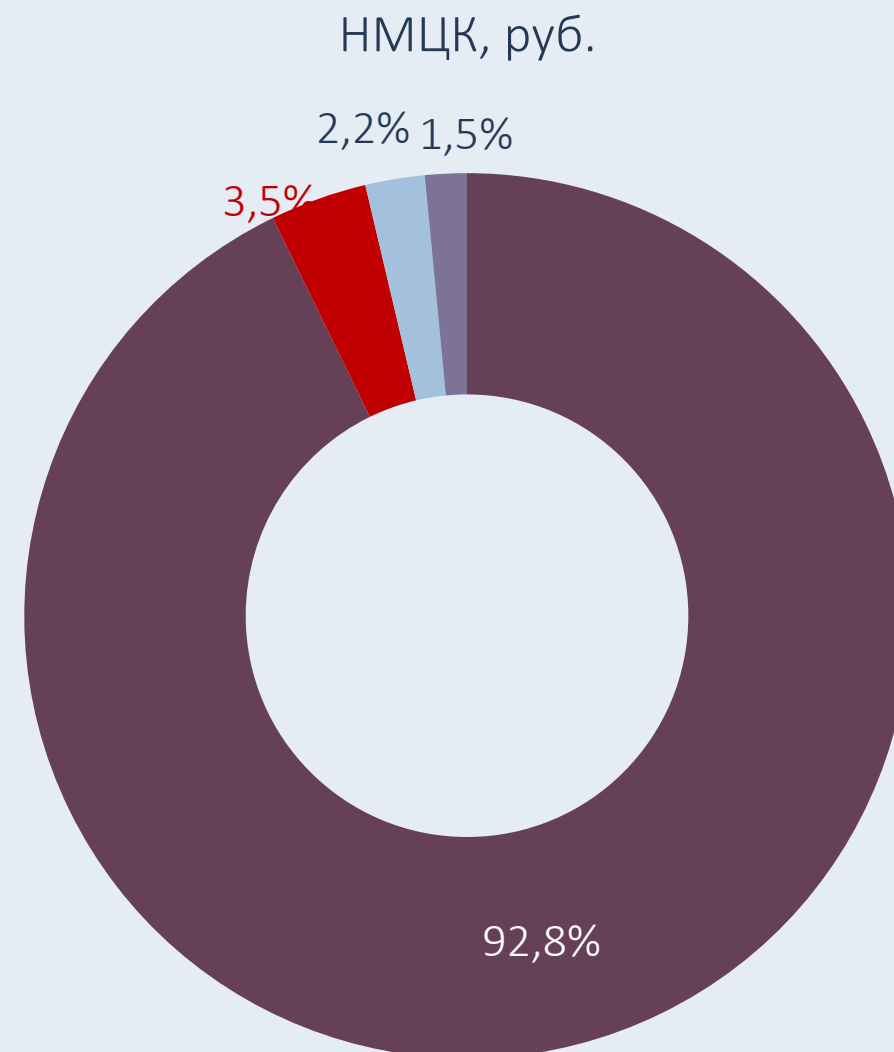
# Топ-100 закупок лекарственных препаратов в 2020 г.

В 2020 г. 94 из 100 самых крупных электронных аукционов на закупку жизненно необходимых ЛП общей суммой НМЦК 43,1 млрд руб., не состоялись

Сумма НМЦК в топ-100 закупок лекарств в 2020 г.



Экономия в топ-100 закупок лекарств в 2020 г.



- Закупка не состоялась: подана 1 заявка
- Сорванная закупка: не подано ни одной заявки
- Закупка состоялась: допущено более 1 участника закупки
- Закупка не состоялась: допущена 1 заявка

# Сорванные поставки лекарственных препаратов (из топ-10 закупок ЛП в 2020 г.)

8 из 100 крупнейших электронных аукционов на поставку жизненно необходимых лекарственных препаратов в 2020 году, были сорваны.

Результат: поставка 4,5 млн лекарственных препаратов суммарно задержана на 216 дней

Наименование закупаемого ЛП	Назначение ЛП	Кол-во лекарств	Регион поставки	НМЦК, руб.	Просрочка в поставке
ЭНЗАЛУТАМИД	Препарат противоопухолевый гормональный	112 000	Иркутская Область	169 599 360,00	повторная закупка не завершена
РИВАРОКСАБАН	Противоопухолевый препарат	2 301 516	город Москва	195 191 571,96	44
		1 920 800	город Москва	161 020 664,00	38
Препараты диагностические Вирус гепатита С ВИЧ 1/Вирус гепатита С	Препараты диагностические (реагенты) микробного и вирусного происхождения	980	город Москва	123 928 620,54	просрочка отсутствует (заблаговременная закупка)
Препараты диагностические Вирус гепатита С ВИЧ 1/Вирус гепатита С		980	город Москва	123 928 620,54	
ПЕМБРОЛИЗУМАБ	Противоопухолевый препарат	8 000	Красноярский край	332 316 000,00	60
ОЛАПАРИБ	Противоопухолевый препарат	165 312	город Москва	163 257 171,84	39
ДАБРАФЕНИБ	Противоопухолевый препарат	123 600	город Москва	256 101 672,00	35

Почему растёт доля  
неконкурентного  
сектора?



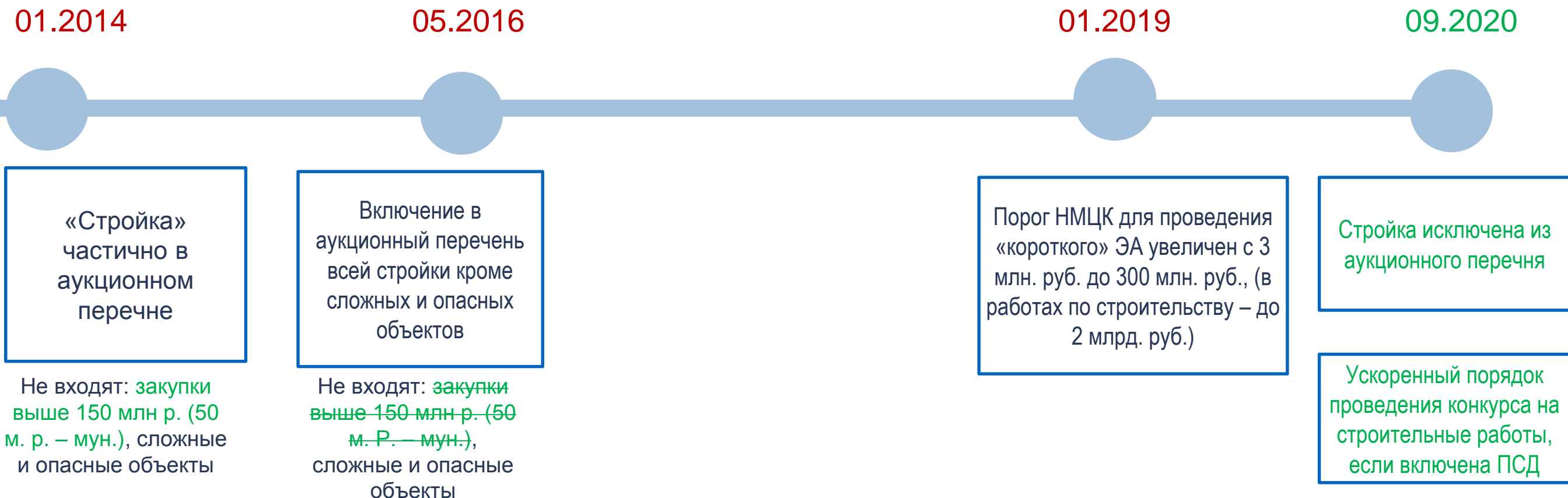
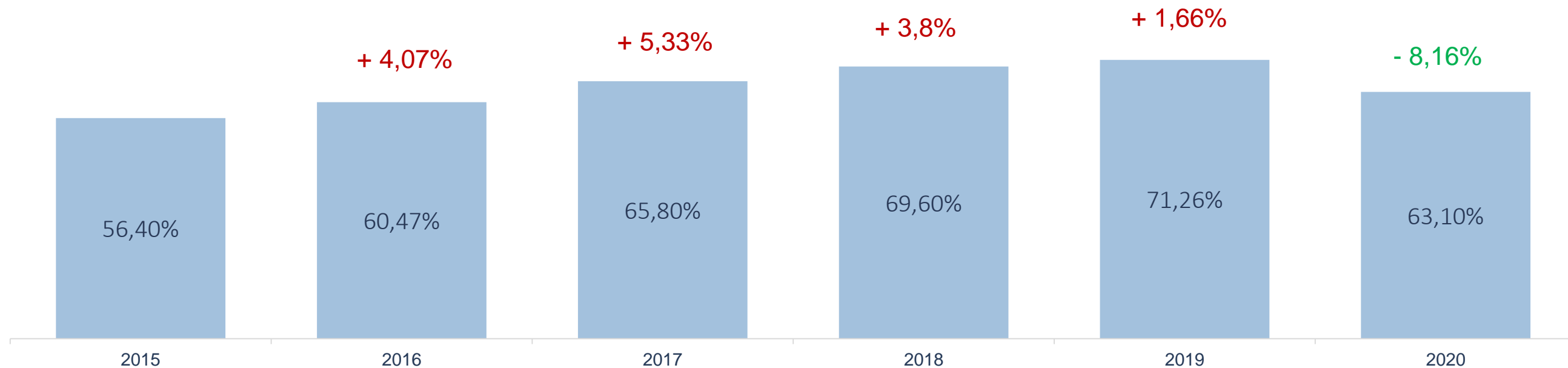
# Гипотеза: Неконкурентный сектор растет одновременно с увеличением «аукционного крена»





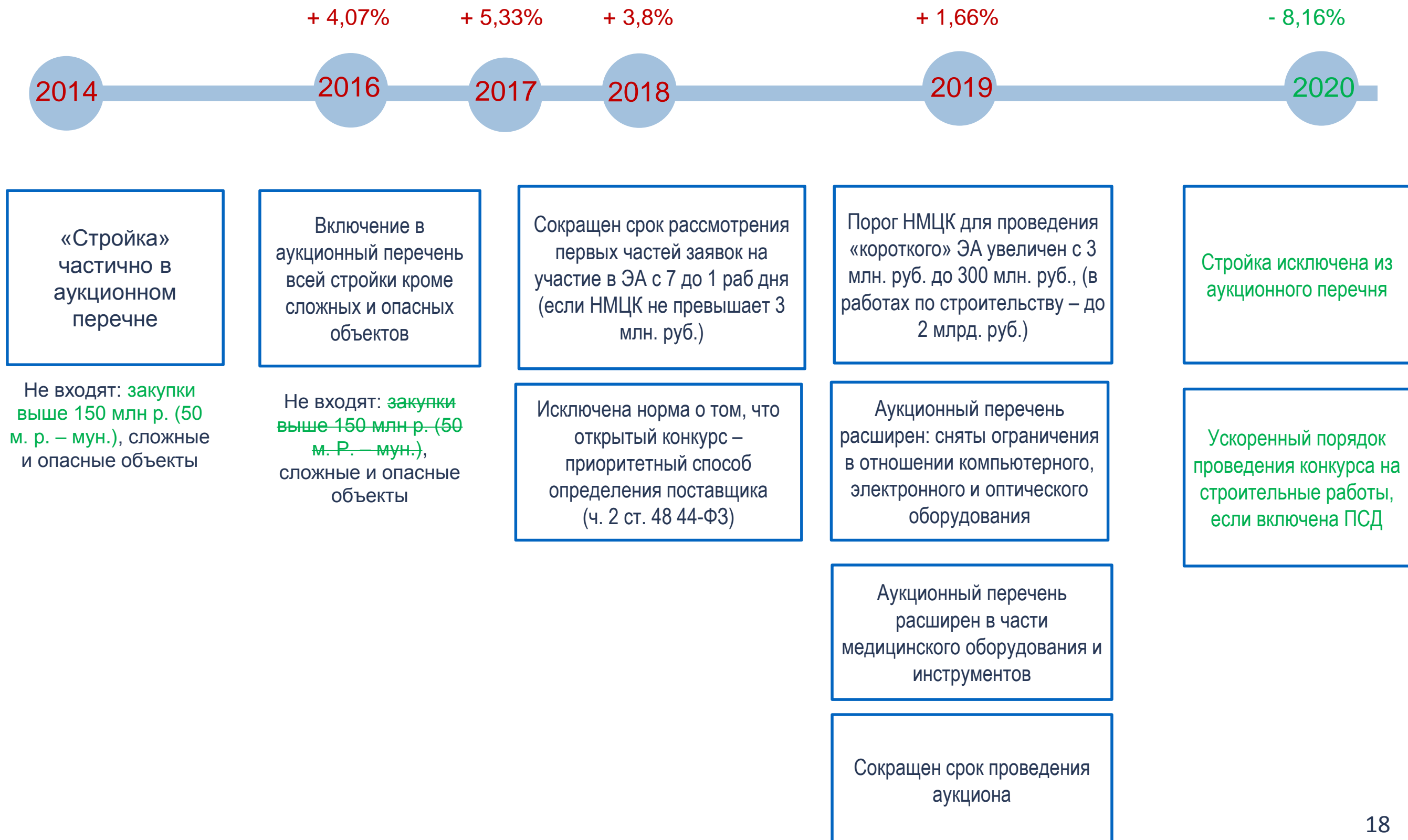


# Причина 1: «Аукционный крен» растет или падает в зависимости от включения или исключения «строительных» закупок из аукционного перечня





## Причина 2: «Аукционный крен» растет в зависимости от принятия норм, направленных на расширение случаев использования и упрощения проведения ЭА



В чём суть концепции  
реформы?

# Принципы контрактной системы\*

1. Принцип презумпции доверия к заказчику
2. Принцип профессионализма заказчиков
3. Принцип информационной открытости контрактной системы
4. Принцип обеспечения конкуренции, в основе которого лежит качественное управление конкуренцией, а не ее механистическое увеличение
5. Возможность дифференциации применяемых процедур и правил в зависимости от специфики деятельности заказчика (ввиду неоднородности количества и объемов закупок различных заказчиков, их организационной структуры, объектов закупок, условий закупок и задач, на решение которых направлены конкретные закупки или серия закупок)
6. Принцип эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд
7. Принцип контроля результатов закупок, а не процедур

\* На основе: Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний [Текст] : докл. к XXI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2020 г. / С. Б. Авдашева, А. А. Яковлев, К. И. Головщинский и др. ; отв. ред. С. Б. Авдашева ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020

# Ценности и цели



КАЧЕСТВО



ИЗДЕРЖКИ



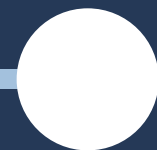
ПРОЗРАЧНОСТЬ



ПОВЫШЕНИЕ  
ПЕРЕГОВОРНОЙ  
СИЛЫ ЗАКАЗЧИКА



УПРОЩЕНИЕ  
ПРОЦЕДУР



ПОВЫШЕНИЕ  
УРОВНЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЗАКАЗЧИКОВ



ЦИФРОВИЗАЦИЯ  
НА БАЗЕ  
ПЛАТФОРМЕННОЙ  
МОДЕЛИ

# Повышение переговорной силы заказчика

## **1. «Палитра» способов торгов позволяет ОИВам решать возложенные на них задачи**

1.1. Условия проведения двухэтапного конкурса (выявление заинтересованных в поставке участников и их возможностей, лотировка и конечное формирование технических требований, невозможность сформулировать требования без взаимодействия с рынком)

1.3. Исключить как таковое понятие «обязательного аукционного перечня».

1.4. Установить запрет на проведение электронного аукциона при закупке «доверительных» благ (образовательные услуги, строительство, НИРы и НИОКРы, экспертиза и консультации и так далее).

## **2. Формы контрактных отношений соответствуют масштабу решаемых задач**

2.1. Участие в закупках консорциумов, а также специально создаваемых проектных компаний

2.2. Рамочные контракты

2.3. «Длящиеся» контракты (возможность продления ранее действовавшего контракта, при условии отсутствия претензий)

2.4. Мультисорсинговые контракты

2.5. Применение категорийных стратегий для закупок определенных товаров/работ/услуг

## **3. Цены в контуре контрактной системы на уровне или ниже среднерыночных показателей**

3.1. Опубликование начальной цены контракта как право, а не обязанность заказчика

# Двухэтапный конкурс позволяет эффективно закупать даже «простую» продукцию в сложных закупочных ситуациях (сложная логистика, стратегически важная партия и т.п.)

Заказчик	АО «ДАЛЬНЕВОСТОЧНАЯ ГЕНЕРИРУЮЩАЯ КОМПАНИЯ»
Предмет	Право заключения договора на поставку угля каменного и бурого для нужд электростанций филиалов АО «ДГК»
Участники	Подали заявки – 22. Допущены до конкурса – 22

Этапы	Цели этапа
<b>1 этап</b> 1 лот с НМЦД – 46 780 064 903,56 руб.	Выявление заинтересованных в поставке участников и их возможностей Лотировка и конечное формирование технических требований
<b>2 этап</b> 8 лотов с совокупной НМЦД – 13 895 718 875 руб.	Проведение конкурса по разработанным в результате первого этапа техническим требованиям



Результат	Относительная экономия	<b>20%</b>
	Абсолютная экономия	<b>2 780 037 490 руб.</b>
	Количество победителей	<b>6</b>

# Конкурентные переговоры – основа для заключения мультисорсинговых контрактов

Заказчик	ПАО «Территориальная генерирующая компания №2»
Предмет	Право заключения Договора на поставку угля для Северодвинской ТЭЦ-1 ОАО «ТГК-2» по Архангельской области на 2013г
Участники	Подали заявки – 5 Допущены до участия – 3

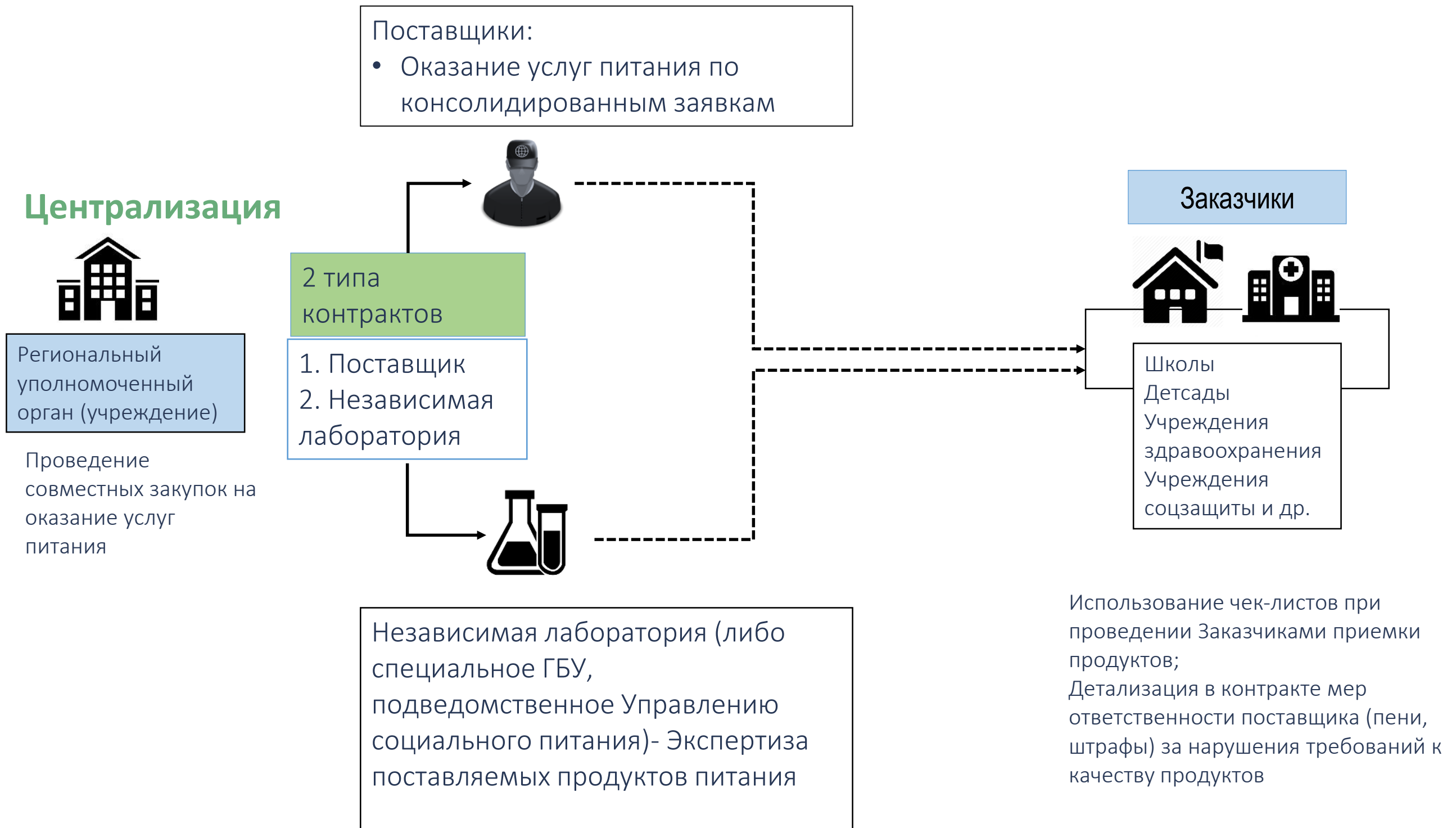
По итогам проведения конкурентных переговоров вместо планировавшегося одного договора были заключены сопоставимые договоры с двумя участниками (на 437 337 500 руб. и 513 533 640 руб.), что привело почти к двукратной экономии



Результат	Относительная экономия	<b>41,3 %</b>
	Абсолютная экономия	<b>670 177 860 руб.</b>
	Количество победителей	<b>2</b>



# Пример категорийной стратегии закупки социального питания (для заказчиков с незначительным закупочным бюджетом)



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

---

- Расширить право заказчика на изменение условий контракта при одновременном соблюдении трех условий: потребность в изменении продиктована событиями, которые не мог предусмотреть заказчик, действующий разумно и осмотрительно, изменение контракта не меняет общую природу контракта, увеличение цены не превышает 30% от текущей цены контракта
- Ввести гибкие правила обработки заявок (возможность коррекции технических ошибок, дозапроса документов и т.п.).
- Разрешить проведение предзакупочных переговоров
- Снятие административных барьеров на использование электронных магазинов (примеры барьеров: ЕАТ Березка на федеральном уровне, возможности закупать до 3 млн. только на электронных площадках)
- Введение банковских карт контрактных управляющих для микрозакупок (до 20-50 тыс. рублей)
- Создание Федерального контрактного агентства для закупок типовой обеспечивающей номенклатуры для ФОИВов (компьютерная техника, мебель, канцелярские товары, транспортные услуги и проч.)





# ПОВЫШЕНИЕ ГИБКОСТИ КОНТРАТКНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА СУБЪЕКТОВ 223-ФЗ

Ограничение по изменению контракта	Ростех	ОАО РЖД	Аэрофлот	Росатом
Изменение предмета договора	Нет	Нет	Нет	Нет
Увеличение объема закупаемых товаров, работ, услуг и ЦЕНЫ контракта	До 20%	До 30%	До 20%	До 30%*
Уменьшение объема закупаемых товаров, работ, услуг и ЦЕНЫ контракта	Без ограничений	До 30%	До 20%	До 30% -без ограничений, более 30% -согласование
Возможность изменения цены за единицу товара, работы, услуги	Увеличение – нет, уменьшение - да	нет	Увеличение – нет, уменьшение - да	нет
Изменение сроков исполнения контракта	Да	Да (в связи с Covid-19)	Нет	Да*
Иное улучшение условий исполнения договора для заказчика (улучшение характеристик продукции, отмена аванса, отсрочка/рассрочка при оплате и т.п.)	Да	Да	Не предусмотрено	Да

*\*в ограниченных случаях*

# Повышение уровня ответственности заказчиков



- Автоматизированная система идентификации недолжного поведения в контрактной системе на базе «матрицы Матосаса»
- Реинжиниринг контроля в сфере закупок, осуществляемого ФАС России и Федеральным казначейством, на основе внедрения риск-ориентированного подхода и формирования единого «профиля риска» заказчика. «Профиль риска» заказчика может формироваться на основе таких критериев (риск-факторов), характеризующих закупочную деятельность заказчика
- Разработка стандартизированной программы проведения контрольного мероприятия при осуществлении финансового контроля Федеральным казначейством, а также методических рекомендаций по оформлению его результатов.
- Совершенствование стандартов внешнего государственного аудита (контроля) в сфере закупок. Утвержденные стандарты внешнего государственного аудита (контроля) в сфере закупок ориентированы прежде всего, на процедурный контроль. Орган парламентского контроля должен получить расчетные методики оценки результативности и эффективности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.