

УДК 658.71    DOI: 10.14451/1.220.45

# Анализ функционирования системы государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации

© 2023 **Венедиктова Светлана Константиновна**

кандидат экономических наук, доцент, кафедра Р4 «Экономика, организация и управление производством».

Балтийский государственный технический университет «ВОЕНМЕХ» им. Д. Ф. Устинова.  
Россия, Санкт-Петербург.

E-mail: venediktova\_sk@voenmeh.ru

© 2023 **Горбушина Наталья Юрьевна**

Старший преподаватель, кафедра Р4 «Экономика, организация и управление производством».

Балтийский государственный технический университет «ВОЕНМЕХ» им. Д. Ф. Устинова.  
Россия, Санкт-Петербург.

E-mail: gorbushina\_niu@voenmeh.ru

© 2023 **Муравьев Андрей Валерьевич**

Кандидат технических наук, доцент, кафедра Р4 «Экономика, организация и управление производством».

Балтийский государственный технический университет «ВОЕНМЕХ» им. Д. Ф. Устинова.  
Россия, Санкт-Петербург.

E-mail: avmurspb@mail.ru

**Ключевые слова:** государственные закупки, государственный контракт, государственный заказ, аукцион, конкурс, запрос котировок, контрактная система.

В данной статье анализируется функционирование контрактной системы Российской Федерации, представлена структура участников закупок и анализ по видам применяемых конкурентных способов закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

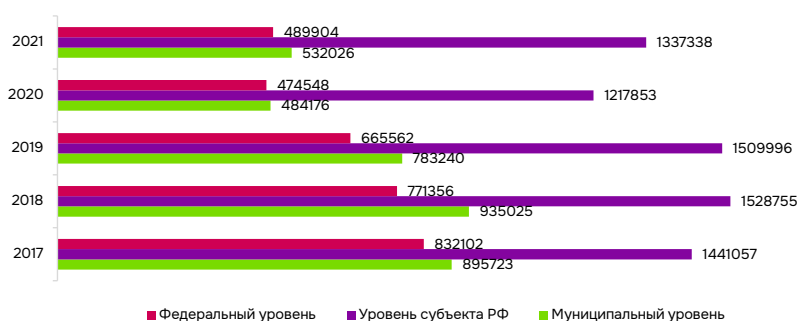
В России в соответствии с постановлением Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 14 апреля 2017 года № 446 уполномоченным органом по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулирова-

нию в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является Министерство финансов Российской Федерации [5].

Для проведения анализа функционирования системы государственных (муниципальных) за-

**Таблица 1.** Общее количество заказчиков, в разрезе уровней заказчиков.

Уровень заказчиков	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Заказчики федерального уровня, ед.	14 653	14 143	14 112	13 453
Δ к предыдущему году в %		−3,5	−0,2	−4,6
Заказчики регионального уровня, ед.	29 366	29 043	28 624	28 783
Δ к предыдущему году в %		−1,1	−1,4	0,5
Заказчики муниципального уровня, ед.	107 424	106 241	116 254	99 486
Δ к предыдущему году в %		−1,1	9,4	14,4
Всего, ед.	151 443	149 427	158 990	141 722
Δ к предыдущему году в %		−1,3	6,4	−10,8

**Рис. 1.** Количество извещений, размещенных заказчиками, шт.

купок использована возможность свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации о контрактной системе в сфере закупок и закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц к официальному сайту ЕИС [2].

Заказчики размещают в единой информационной системе планы-графики закупок ТРУ в целях эффективного расходования средств бюджета с учетом установленных требований к закупаемым товарам, работам и услугам, а также нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков, что в большинстве случаев не позволяет осуществлять закупку предметов роскоши и закупку товаров, работ, услуг с избыточными потребительскими свойствами.

В соответствии с пунктом 5, пунктом 6, пунктом 7 статьи 3 Федерального закона № 44-ФЗ государственные закупки разделены на 3 уровня: региональный, федеральный и муниципальный, что отражает необходимость удовлетворения не

только федеральных нужд, но и нужд субъектов РФ и муниципальных образований в ТРУ.

В РФ, по статистическим данным, в госзакупках участвует около 90 тысяч поставщиков и более 300 тыс. заказчиков [3, с. 118]. На сегодня в ЕИС зарегистрировано более 307 тыс. организаций-заказчиков.

При анализе информации единой информационной системы в сфере закупок выявлено, что большее количество зарегистрированных – заказчики муниципального уровня (примерно 66%), а заказчики федерального и регионального уровней составляют около 10% и 24% соответственно.

В структуре участников закупок РФ, которые зарегистрированы в едином реестре участников закупок, самое большое количество зарегистрировано в г.ф.з. Москва, г.ф.з. Санкт-Петербург, Московской, Тюменской, Свердловской, Самарской, Новосибирской областях, в Республиках Башкортостан и Татарстан, а также в Краснодар-

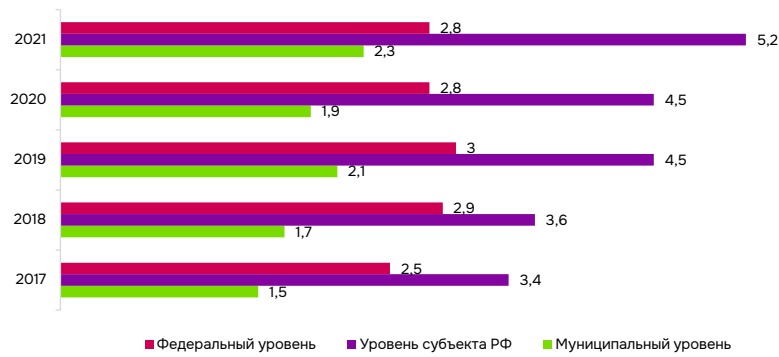


Рис. 2. Суммарная стоимость извещений, размещенных заказчиками, трлн руб.

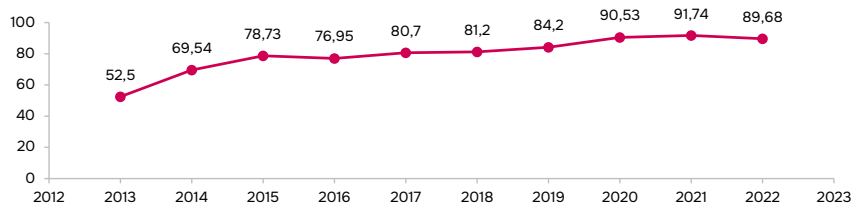


Рис. 3. Доля электронного аукциона, как способа осуществления конкурентной закупки, % [1].

ском крае. В числе участников закупок, включенных в единый реестр участников закупок, более 90% составили участники, зарегистрированные в РФ [4].

В структуре иностранных участников госзакупок, которые зарегистрированы в едином реестре участников закупок, примерно половину занимают участники закупок, являющиеся членами ЕЭС. Кроме указанных участников, зарегистрированных в едином реестре участников закупок, есть хозяйствующие субъекты из 36 стран мира [4].

Анализируя структуру участников закупок по видам деятельности у самых часто встречающихся участников закупок, указаны виды экономической деятельности, связанные с оптовой торговлей, выполнением работ по строительству, деятельностью рекламных агентств, перевозками и сопутствующими им услугами [4].

На рисунках 1 и 2 представлены данные о количественном и стоимостном объеме извещений, размещенных заказчиками в период с 2017 по 2021 года в разрезе уровней заказчиков.

Исходя из данных, представленных на рисунках 3 и 4, за период с 2017 года по 2021 год, наблюдается значительное снижение количества опубликованных в единой информационной системе извещений наряду с увеличением общего объема извещений в стоимостном выражении.

Для обеспечения федеральных нужд общим объемом извещений о закупках за исследуемый период сократился на 69% при этом вырос в стоимостном выражении на 11%, что может означать, что осуществлялись наиболее финансово емкие закупки, в том числе непосредственно связанные с активным периодом внедрения национальных и федеральных проектов.

Постоянное совершенствование системы госзакупок непосредственно направлено на повышение эффективности механизмов выбора поставщиков, а также прозрачности закупок.

Проведем анализ функционирования системы госзакупок с точки зрения видов применяемых конкурентных способов закупки.

Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) действующих в настоящее



Рис. 4. Динамика открытых конкурсов и запросов котировок, % [1].

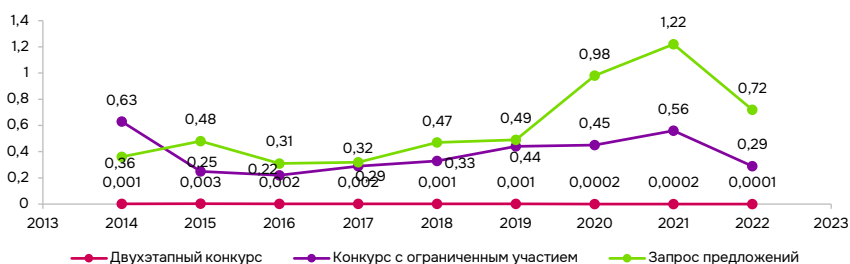


Рис. 5. Динамика конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов и запросов предложений, % [1].

время установлены Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

С 1 января 2022 года Федеральным законом от 02.07.2021 № 360-ФЗ были внесены существенные изменения в положения Федерального закона № 44-ФЗ, а именно, было сокращено количество способов закупок и изменены их правила. Из числа способов закупок исключены двухэтапные конкурсы, запросы предложений, конкурсы с ограниченным участием.

Согласно графику, представленному на рисунке 7, за десятилетний период доля электронного аукциона, в разрезе участников Национального рейтинга прозрачности закупок (далее – НРПЗ), увеличилась в 1,7 раза и в среднем количественная доля электронного аукциона составила порядка 80%.

Согласно графику, представленному на рисунке 4, за десятилетний период:

- доля открытых конкурсов, в разрезе участников НРПЗ, уменьшилась в 2,2 раза и в среднем количественная доля открытых конкурсов составила 2,4%;

- доля запросов котировок в разрезе участников НРПЗ, значительно уменьшилась, в 5,9 раз, и в среднем количественная доля запросов котировок составила порядка 17%. При этом за период НРПЗ 2022 наблюдается увеличение доли запросов котировок в 1,5 раза, которая составила 7,35%.

Конкурсы с ограниченным участием, двухэтапные конкурсы, запросы предложений были введены в 2013 году и являлись абсолютно новыми видами закупок.

Согласно графику, представленному на рисунке 5, за весь период существования средние количественные доли по указанным видам закупок составили:

- средняя доля двухэтапных конкурсов – 0,0012%;
- средняя доля конкурсов с ограниченным участием – 0,38%;
- средняя доля запросов предложений – 0,59%.

Таким образом, конкурсы с ограниченным участием, двухэтапные конкурсы и запросы предложений не стали востребованными способами

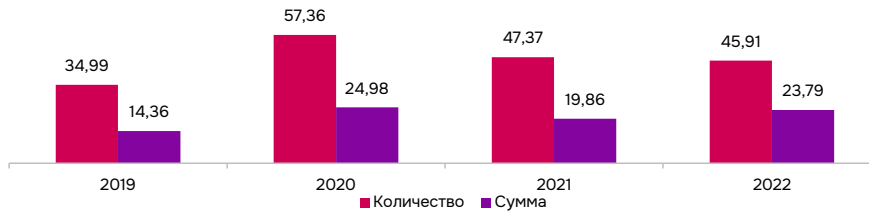


Рис. 6. Доля закупок у единственного поставщика по количеству и по сумме, % [1].



Рис. 7. Уровень конкуренции на состоявшихся закупочных процедурах [1].

осуществления закупочных процедур. Общая доля указанных закупочных процедур с момента их введения сохранялась на уровне 0,5–2%.

Обеспечение потребностей РФ, которые необходимы для осуществления полномочий и функций государства, обеспечения нужд муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, реализации целевых программ всех уровней, а также исполнения международных обязательств Российской Федерации и реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует РФ, осуществляется государственными заказчиками.

Закупочный процесс, как часть экономики РФ, происходящий на национальном рынке, закономерно реагирует на политические, экономические, социальные и другие значимые изменения, возникающие в нашей стране и в мире [1].

Исследуем период 2019–2022 года, как период, характеризующийся следующими процессам:

- 
- 2019 год – экономически и политически стабильное время;
- 2020 год – критическая фаза мировой пандемии, в марте 2020 года в РФ был введен режим всеобщей самоизоляции,
- 2021 год – постпандемийный адаптационный период,

– 2022 год – мировой политический кризис, начавшийся в феврале 2022 года.

За 4 года исследования наблюдается увеличение доли закупок у единственного поставщика в кризисные моменты экономики – 2020 и 2022 гг. Заказчики переориентировались на закупку у единственного поставщика. Объем таких процедур в нестабильные периоды достигает порядка 20% (рисунок 6).

Это обусловлено необходимостью для заказчика в первую очередь закрыть потребности для поддержания оперативной деятельности, нежели соблюдения норм законодательства.

Именно закупки у единственного поставщика являются для заказчиков наиболее удобным способом осуществления закупочной процедуры в условиях нестабильности экономической системы и социальной сферы [1].

Вместе с тем, согласно данным ЕИС за 2022 год, Электронный аукцион по-прежнему является наиболее используемым конкурентным способом определения поставщика и составляет в общем объеме закупок:

- по заказчикам федерального уровня – 42,1 %,
- по заказчикам уровня субъектов РФ – 50,03 %,
- по заказчикам местного уровня – 60,83 %.



Рис. 8. Структура активности поставщиков и заказчиков на процедурах [1].

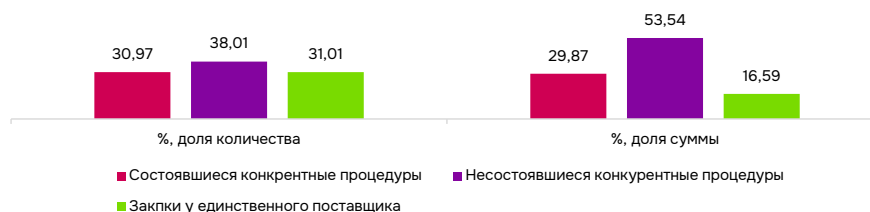


Рис. 9. Общая активности поставщиков и заказчиков на процедурах [1].

Плюсами этого способа осуществления закупок является получение заказчиком большего количества возможностей по размещению информации о закупке в ЕИС: заказчик имеет возможность представить информационные данные неограниченному кругу заинтересованных лиц путем ее раскрытия в ЕИС и достичь наибольшего уровня экономии средств бюджета.

Средний уровень конкуренции в 2022 году (среди участников НРПЗ) снизился и составил 2,41 участника на закупочную процедуру, при этом снижение показателя составило 1,2 раза. Снижение произошло по всем сегментам государственного сектора заказчиков. Наименьший уровень конкуренции приходится на региональных заказчиков, а максимальное снижение уровня конкуренции зафиксировано в муниципальном сегменте (рисунок 7).

Согласно данным ЕИС, в разрезе видов экономической деятельности в 2022 году среди государственных и муниципальных закупочных процедур наибольший уровень конкуренции приходится на следующие группы ОКПД:

- Р «Услуги в области образования» и составляет 4,22;
- N «Услуги административные и вспомогательные» – 3,59;
- M «Услуги, связанные с научной, инженерно-

технической и профессиональной деятельностью» – 3,50.

Наименьший уровень конкуренции, как и за аналогичный период 2019 года, зафиксирован в двух группах ОКПД:

- I «Услуги гостиничного хозяйства и общественного питания» – 1,32;
- L «Услуги, связанные с недвижимым имуществом» – 0,65 [1].

Для анализа активности поставщиков и заказчиков при проведении закупок были исследованы процедуры 2022 года без поданных заявок, с отклоненными заявками, с одной поданной заявкой и с единственной соответствующей заявкой, которые признаются несостоявшимися закупками.

Несостоявшиеся закупочные процедуры по количественной доле в общем числе проведенных конкурентных государственных и муниципальных закупок согласно Структуре активности поставщиков и заказчиков на процедурах, приведенной в диаграмме на рисунке 8, составляют за период 2022 года 54,01%, при этом по суммарной доле несостоявшиеся закупки в общем объеме проведенных конкурентных закупок достигают 64,2%.

Средняя доля закупок с 4 и более поданными

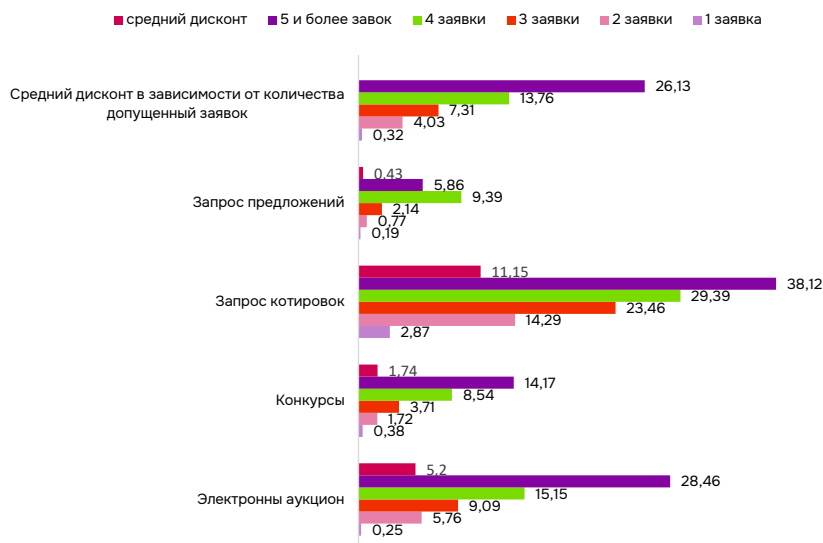


Рис. 10. Средний дисконт по видам закупок (в зависимости от количества допущенных заявок [1]).

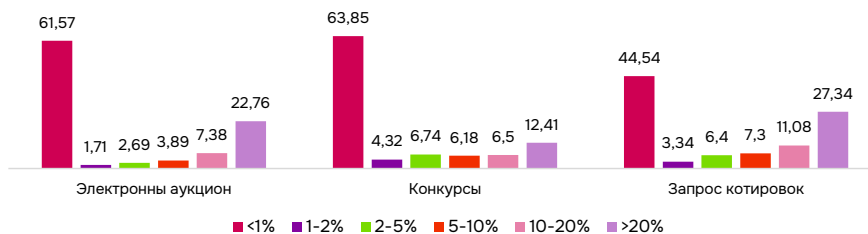


Рис. 11. Распределение закупочных процедур по определенным диапазонам дисконта [1].

заявками – 21,52%, что меньше значения 2019 года в 1,3 раза.

Системной проблемой государственных закупок являются неконкурентные закупки. Данная проблема негативно отражается на эффективности и конкуренции осуществления государственных (муниципальных) закупок.

При этом из всего количества закупок, которые были признаны несостоявшимися, было 34,67% случаев закупок, которые были признаны несостоявшимися по причине поданной на участие в закупках единственной заявки.

При этом, так как подавляющая часть закупок была осуществлена заказчиками путем проведения аукциона в электронной форме, в связи с этим самое большое количество несостоявшихся закупок было признано по результатам проведения аукциона в электронной форме.

При исследовании несостоявшихся закупок в общей массе проведенных конкурентных и неконкурентных (закупок у единственного поставщика) процедур за период 2022 года было выявлено, что: количественная доля несостоявшихся закупок составляет 38,01%; суммарная доля несостоявшихся закупок – 53,54% (рисунок 9).

При этом доля состоявшихся конкурентных процедур составила порядка 30% как по количеству, так и по сумме закупок.

Экономическая эффективность проведенных закупок ТРУ является одним из важнейших критериев при оценке результатов закупочной деятельности заказчика. В основе государственных (муниципальных) закупок лежит принцип рациональности использования средств бюджета, следовательно, данный показатель играет существенную роль при оценке заказчика.

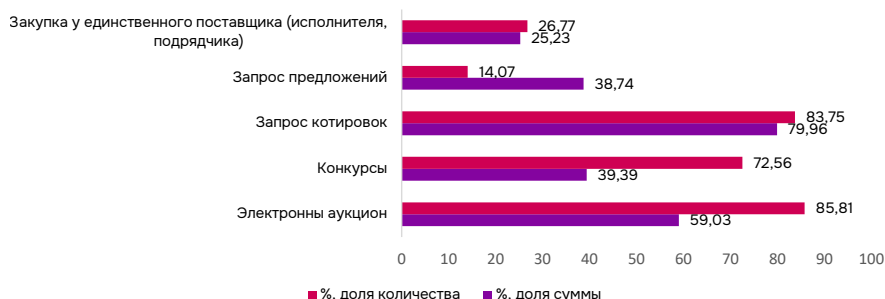


Рис. 12. Доля контрактов, заключенных с СМП: по видам закупок [1].

Этот показатель рассчитывается как разница между начальной (максимальной) ценой контракта и ценой заключенного контракта.

Экономическая эффективность закупочной процедуры прямо пропорционально зависит от уровня конкуренции в ходе проведения закупки: чем больше было допущенных заявок поставщиков, тем выше средний дисконт по итогам завершения процедуры [1].

По данным НРПЗ 2022 года наибольший средний дисконт зафиксирован при проведении запросов котировок и равен 11,15% (рисунок 10).

Так как за период НРПЗ 2022 уровень конкуренции составил 2,36 поставщиков на закупку, можно сделать вывод, что в среднем каждая закупка завершилась со снижением, равным 4,03%.

Распределение закупочных процедур по определенным диапазонам дисконта (по количеству) происходит следующим образом: в среднем общей доле контрактов, которые заключены со снижением менее 1%, соответствует 60,7% всех проведенных закупок; доле контрактов, которые заключены со снижением более 20%, соответствует 22,7% всех проведенных закупок; доле контрактов, которые заключены со снижением в пределах от 1 до 20%, соответствует 16,7% всех проведенных закупок (рисунок 11).

Соответственно, прослеживается одинаковая тенденция, а именно по всем видам закупочных процедур наибольшее количество контрактов заключается при снижении более 20 процентов

и менее 1 процента от начальной (максимальной) цены контракта.

В тяжелых политических условиях для Российской Федерации по-прежнему одним из приоритетов является поддержка субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СМП).

В соответствии с частью 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ в базисных и отчетном периодах заказчики должны были осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организациях в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок (с учетом части 1.1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ). С 1 января 2022 г. указанный объем увеличен до 25% [4].

Средняя суммарная доля контрактов, заключенных с поставщиками, являющихся СМП, составляет 46,3% от общей суммы контрактов за период исследования, что на 4% меньше прошлогоднего значения данного показателя (рисунок 12).

Средняя количественная доля контрактов, заключенных с поставщиками (исполнителями, подрядчиками), являющимися СМП, составляет 66,2% от общего числа заключенных контрактов за 2022 год, что выше значения 2020 года в 1,1 раза [1].

Эффективное расходование средств бюджета, уровень конкуренции, прозрачность процессов



закупок, все указанные показатели на сегодняшний день являются все более значимыми в масштабах РФ. Корректная оценка этих составляющих влияет на такие существенные показатели как платежеспособность, состояние различных отраслей экономики и инвестиционная привлекательность [1].

### Библиографический список

1. Аналитический отчет по результатам анализа государственного заказа в условиях импортозамещения 2022 / Национальный рейтинг прозрачности закупок. – URL: <https://www.nrpz.ru/rating> (дата обр. 23.01.2023).
2. Единая информационная система в сфере закупок. – URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обр. 23.01.2023).
3. *Здановская Л. Б., Ткаченко В. В., Ткаченко Н. А.* Анализ системы государственных закупок и рассмотрение практических вопросов контрактной системы по Федеральному закону № 44-ФЗ // Вестник Академии знаний. – 2020. – 37 (2). – С. 117–123.
4. Контрактная система. Мониторинг закупок / Министерство финансов РФ. – URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обр. 23.01.2023).
5. Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 14.04.2017 № 446 (в редакции от 28.07.2022). – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_215482/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215482/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b) (дата обр. 23.01.2023).

### Выводы

В результате проведенного анализа системы госзакупок РФ, можно сделать вывод о том, что существуют некоторые проблемы, даже несмотря на постоянное совершенствование системы закупок, которое направлено на повышение эффективности и прозрачности механизмов выбора поставщиков.