



2024

Отчет

о результатах
экспертно-аналитического
мероприятия «Анализ возможных
причин признания закупок товаров,
работ, услуг для обеспечения
государственных и муниципальных
нужд несостоявшимися»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 сентября 2024 года



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить соответствие сложившихся практик организации закупочных процедур при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) законодательству в сфере закупок в части создания равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Ключевые результаты мероприятия

Экспертно-аналитическое мероприятие (далее – ЭАМ) проведено в соответствии с поручением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

По результатам проведенного анализа отмечается ежегодная высокая доля несостоявшихся закупок. По итогам 2023 года каждая вторая закупка признается несостоявшейся, что составляет порядка 60 % от общего стоимостного объема опубликованных извещений.

Высокая доля несостоявшихся закупок в большинстве случаев (порядка 94 % от общего числа несостоявшихся закупок) вызвана либо отсутствием участников закупок, либо участием единственной заявки при определении поставщика.

Вышеуказанные причины могут объясняться в отдельных случаях территориальной удаленностью участников закупки, а также спецификой закупаемых товаров, работ и услуг, условиями их поставки.

Вместе с тем в контрактной системе сложились отдельные практики организации закупочной деятельности, которые, с одной стороны, законодательством в сфере закупок не ограничены, а с другой, – влияют на количество потенциальных поставщиков, участвующих в конкурентных процедурах.

К таким практикам относятся укрупнение и централизация закупок, занижение стоимости закупаемых товаров, работ и услуг (далее – ТРУ) по сравнению с их рыночными значениями, а также другие способы манипулирования информацией в извещении об осуществлении закупки, что, как следствие, сужает круг потенциальных поставщиков и обеспечивает преимущество для определенных участников торгов.

Вышеуказанные практики были актуальны и в 2022 году, когда по инициативе Минфина России Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации (далее также – Аналитический центр) было проведено исследование на тему «Анализ высокой доли несостоявшихся конкурентных процедур (торгов) в контрактной системе», результаты которого в деятельности по совершенствованию контрактной системы не были учтены.

Наиболее значимые выводы

Принимая во внимание неопределенность механизма реализации принципа обеспечения конкуренции в государственных закупках, дать общую оценку соответствия сложившихся практик в контрактной системе указанному принципу не представляется возможным.

Вышеуказанная оценка возможна для конкретных заказчиков в рамках рассмотрения конкретных закупок.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.2.12.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год (переходящее из пункта 3.9.0.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность отдельных государственных заказчиков при организации закупок, в том числе при подготовке закупочной документации и при определении основных характеристик извещений;
- деятельность Правительства Москвы в части стандартизации технических заданий отдельных групп товаров, работ и услуг.

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить соответствие сложившихся практик организации закупочных процедур при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) законодательству в сфере закупок в части создания равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Критерий. Организация закупок, в том числе при подготовке закупочной документации и при определении основных характеристик извещений, соответствует принципу обеспечения конкуренции (создания равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок), предусмотренному статьей 8 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).

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации.
- Федеральное казначейство.
- Федеральная антимонопольная служба.
- Правительство Москвы.

5. Исследуемый период

2023 год.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 1 сентября 2023 года по 30 сентября 2024 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Анализ организации закупок, в том числе при подготовке закупочной документации и при определении основных характеристик извещений о проведении государственных закупок, на предмет возможных причин признания закупочных процедур несостоявшимися

7.1.1. Законодательное регулирование

Согласно положениям Федерального закона № 44-ФЗ перечень случаев признания закупок несостоявшимися можно условно разделить на три основные группы:

- отсутствие заявок от участников закупок;
- участие единственной заявки;
- несоответствие заявки участника требованиям законодательства в сфере закупок и закупочной документации.

Таблица 1. Информация о структуре несостоявшихся закупок согласно вышеуказанным группам, по данным Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС)

(%)

Наименование группы	Структура несостоявшихся закупок, среднее значение за 2022–2023 гг.	
	по количеству опубликованных извещений	по стоимостному объему опубликованных извещений
Отсутствие заявок от участников закупок	25,6	15,5
Участие единственной заявки	68,1	74
Несоответствие заявки участника требованиям законодательства в сфере закупок и закупочной документации	6,4	10,5

На долю несоответствия заявок требованиям законодательства в сфере закупок и закупочной документации приходится около 6,4 % от общего количества несостоявшихся закупок и 10,5 % от их стоимостного объема.

Необходимо отметить, что деятельность заказчиков, связанная с рассмотрением и оценкой заявок, строго регламентирована и в случае несогласия участников закупок с оценкой заказчика соответствующих заявок подлежит обжалованию в ФАС России.

В большинстве же случаев (около 93,6 % по количеству и 89,5 % по стоимостному объему в 2022–2023 годах) закупки признаются несостоявшимися в случае отсутствия заявок либо участия единственной заявки.

В этой связи высокая доля несостоявшихся закупок определяется отсутствием участников закупок, а также участием единственной заявки при определении поставщика.

При этом под конкуренцией в настоящем мероприятии понимается количество поданных заявок от участников закупок, достаточное для признания закупки состоявшейся.

Конкуренция в государственных закупках регулируется соответствующим принципом, установленным статьей 8 Федерального закона № 44-ФЗ.

Основными положениями вышеуказанного принципа являются:

- создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок;
- соблюдение принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в качестве «основы конкуренции при осуществлении закупок»;
- законность действий участников закупок, которая выражается в том числе в отсутствии препятствования конкуренции, в частности, необоснованного ограничения числа участников закупок.

Иные положения законодательства в сфере закупок, уточняющие (детализирующие) положения принципа обеспечения конкуренции в государственных закупках, в настоящее время отсутствуют.

Необходимо отметить, что вышеуказанный принцип в условиях постоянно вносимых изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ остался неизменным с момента утверждения первоначальной редакции закона (за исключением технических правок перечня участников закупок), тогда как, например, положения статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, регулирующие основания заключения прямых государственных контрактов с единственными поставщиками, постоянно дополняются новыми основаниями.

В результате меняющаяся практика организации закупочной деятельности государственных заказчиков¹ в настоящее время может не соответствовать основным положениям указанного принципа ввиду того, что непосредственный механизм его реализации не конкретизирован.

Так, создание равных условий для всех участников закупок может достигаться с помощью размещения извещений на электронных площадках, тем самым создавая равные условия между заинтересованными лицами в части планируемой закупки.

Принцип добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок, его характеристики или критерии законодательством в сфере закупок не определены и, соответственно, не регулируются, а «наилучшие условия поставок ТРУ» в большинстве случаев устанавливаются единственно поданной заявкой участника².

Термины «ограничение конкуренции» или «необоснованное ограничение числа участников» абстрактны, не имеют единых подходов по определению и в связи с чем требуют отдельно для каждого конкретного случая проведения внеплановой проверки, сбора доказательств и соответствующего решения уполномоченного органа по результатам рассмотрения материалов дела.

По данным ФАС России за первое полугодие 2023 года, выявляемость нарушений, связанных с ограничением конкуренции, составляет порядка 13 % от общего числа выявленных нарушений (1 577 из 12 218 нарушений) при рассмотрении жалоб³.

Кроме того, так как Федеральный закон № 44-ФЗ регулирует исключительно закупочные процессы, то в случае соблюдения заказчиками требований законодательства в сфере закупок принцип обеспечения конкуренции считается реализованным.

Однако фактически существующие практики организации закупочной деятельности позволяют государственным заказчикам сужать круг потенциальных поставщиков способами, которые законодательством в сфере закупок не регламентированы.

В этой связи, а также принимая во внимание неопределенность механизма реализации принципа обеспечения конкуренции в государственных закупках, дать оценку соответствия сложившимся практикам в контрактной системе в целом указанному принципу не представляется возможным.

Вышеуказанная оценка возможна для конкретных заказчиков в рамках рассмотрения конкретных закупок.

-
1. Под практикой организации закупочной деятельности государственных заказчиков в настоящем ЭАМ подразумевается совокупность методов, способов, подходов, используемых государственными заказчиками при организации закупочных процессов.
 2. Согласно данным ЕИС по итогам 2023 года единственная заявка участника была подана в 42,7% случаев, что составляет 56,6% от общего стоимостного объема опубликованных извещений.
 3. Данные представлены ФАС России в рамках проведения межведомственной рабочей встречи.

7.1.2. Общая статистика несостоявшихся закупок

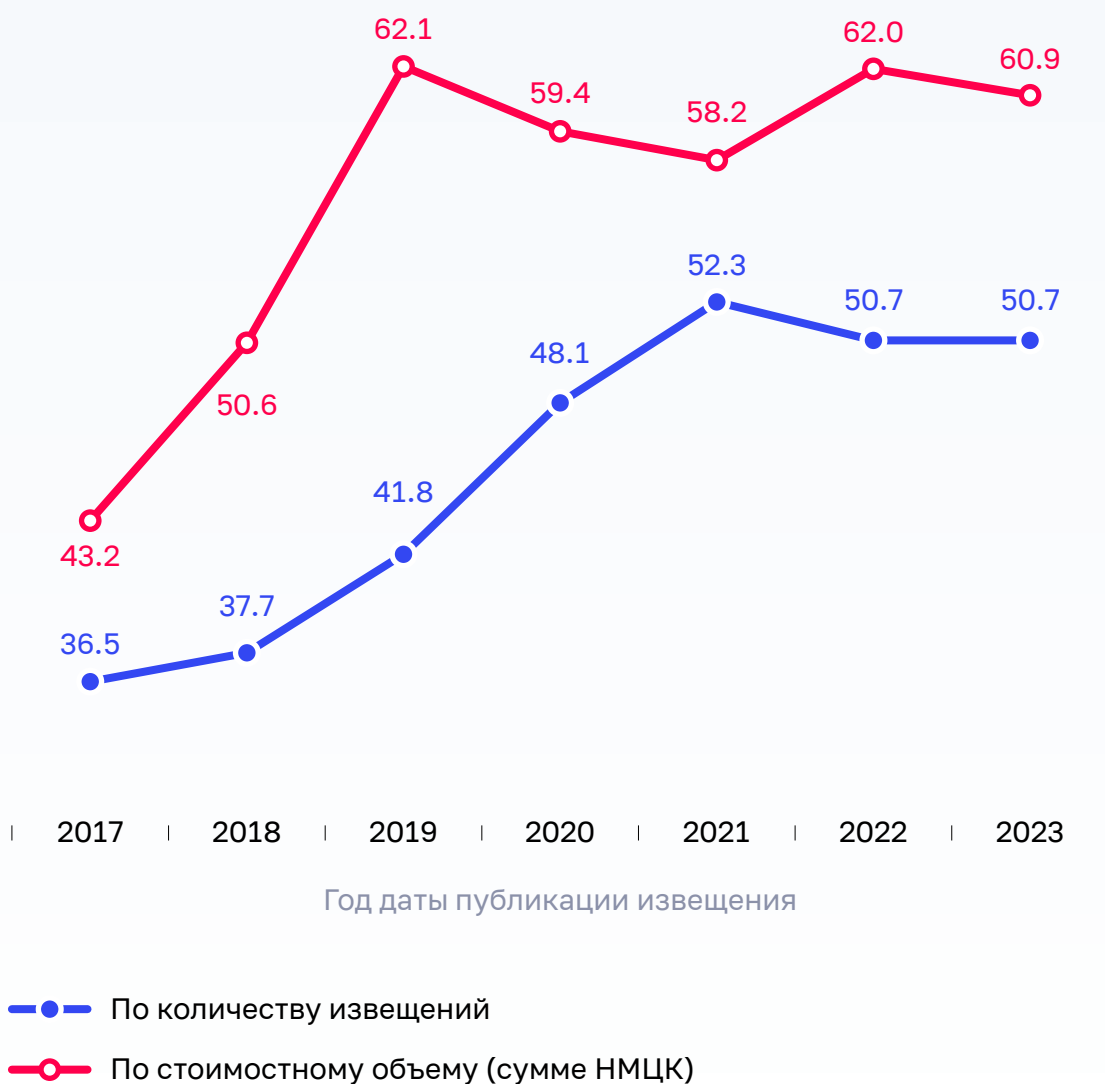
Согласно данным ЕИС доля извещений, признанных несостоявшимися, с 2017 по 2023 год увеличилась на 14,2 % по количеству извещений и на 17,7 % по их стоимостному объему.

По итогам 2023 года каждая вторая закупка признается несостоявшейся, что составляет около 60 % от общего стоимостного объема опубликованных извещений.

Рисунок 1

Динамика признания извещений несостоявшимися

Доля несостоявшихся закупок, %



В абсолютных величинах стоимостной объем НМЦК по несостоявшимся извещениям увеличился в два раза (с 3,2 трлн рублей в 2017 году до 6,5 трлн рублей в 2023 году), при этом количество извещений, признанных несостоявшимися, почти не изменилось (порядка 1,2 млн извещений в 2017 и в 2023 году).

Увеличение стоимостного объема несостоявшихся закупок объясняется инфляцией, а также укрупнением закупок⁴.

Таблица 2. Общие показатели размещения извещений

Категория закупок	Год даты размещения извещения						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023

Количество извещений

Состоявшиеся	2 008 439	2 017 804	1 722 246	1 131 328	1 125 220	1 132 572	1 194 862
Несостоявшиеся	1 152 766	1 219 581	1 238 103	1 046 821	1 235 354	1 165 297	1 227 499
Всего	3 161 205	3 237 385	2 960 349	2 178 149	2 360 574	2 297 869	2 422 361

Стоимостной объем извещений, млн руб.

Состоявшиеся	4 266 932,7	4 139 900,6	3 717 978,3	3 885 560,9	4 418 591,8	4 176 137,0	4 165 525,1
Несостоявшиеся	3 239 741,1	4 241 823,1	6 088 317,8	5 692 642,7	6 142 376,3	6 810 610,7	6 481 005,6
Всего	7 506 673,8	8 381 723,7	9 806 296,1	9 578 203,5	10 560 968,1	10 986 747,7	10 646 530,7

Впервые доля несостоявшихся закупок достигла отметки более 60 % от общего стоимостного объема опубликованных извещений в 2019 году, в котором наблюдается наибольший прирост доли несостоявшихся закупок год к году – 11,5 %.

Вышеуказанный всплеск, по мнению Минфина России, может происходить в результате внесенных Федеральным законом № 71-ФЗ⁵ поправок в Федеральный закон № 44-ФЗ в части сокращения сроков определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также оптимизации процедур закупок⁶.

4. По данным ЕИС, в 2017 году опубликовано 3,2 млн извещений на сумму 7,5 трлн рублей (в среднем 2,37 млн рублей приходится на одну закупку), тогда как в 2023 году опубликовано 2,4 млн извещений на сумму 10,6 трлн рублей (в среднем 4,39 млн рублей на одну закупку).
5. 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» (далее – Федеральный закон № 71-ФЗ).
6. Согласно данным проведенного по итогам 2019 года Минфином России Сводного аналитического отчета по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ (стр. 18–19).

7.1.3. Региональные особенности закупок

Таблица 3. Рейтинг субъектов Российской Федерации по доле несостоявшихся закупок

(%)

Наименование субъекта Российской Федерации	Доля закупок, признанных несостоявшимися в 2023 г.		Наименование субъекта Российской Федерации
	от общего числа извещений	от общего стоимостного объема извещений	

Топ-5 с низкой долей несостоявшихся закупок

Липецкая область	27,1	37,2	Кабардино-Балкарская Республика
Санкт-Петербург	37,7	40,0	Республика Татарстан (Татарстан)
Республика Татарстан	43,4	42,8	Нижегородская область
Московская область	43,6	43,3	Тамбовская область
Ульяновская область	43,8	45,8	Ульяновская область

Топ-4 с высокой долей несостоявшихся закупок

Республика Северная Осетия – Алания	69,2	81,8	Республика Ингушетия
Чукотский автономный округ	67,7	80,3	Ярославская область
Республика Дагестан	64,8	79,4	Еврейская автономная область
Сахалинская область	64,6	77,7	Магаданская область

7.1.4. Отраслевые особенности закупок

Таблица 4. Информация о несостоявшихся закупках в отраслевом разрезе по наиболее часто закупаемым ТРУ

ОКПД2 (0-й уровень)		Общее количество извещений	Количество несостоявшихся закупок	Доля несостоявшихся закупок, %
Код	Наименование			
L	Услуги, связанные с недвижимым имуществом	62 974	56 321	89,4
H	Услуги транспорта и складского хозяйства	22 929	16 595	72,4
J	Услуги в области информации и связи	79 799	56 490	70,8
Q	Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	30 446	15 918	52,3
C	Продукция обрабатывающих производств	1 566 549	788 409	50,3
F	Сооружения и строительные работы	212 226	97 134	45,8
N	Услуги административные и вспомогательные	81 200	30 276	37,3
M	Услуги, связанные с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельностью	63 404	23 062	36,4
P	Услуги в области образования	21 312	7 605	35,7
A	Продукция сельского, лесного и рыбного хозяйства	47 491	16 135	34,0

К наиболее конкурентным в государственных закупках отраслевыми направлениями (с долей несостоявшихся закупок менее 40 %) помимо закупок продуктов питания (А), услуг образования (Р) и услуг в области проектирования и сертификации (М) можно отнести закупки услуг уборки и охраны (N).

Доля несостоявшихся закупок в строительной сфере (F) почти на 5 % ниже среднего значения в целом по стране по итогам 2023 года (50,7 %).

Наибольшая доля несостоявшихся закупок приходится на сделки с недвижимым имуществом (L), что может быть обусловлено описанием объекта закупки под характеристики определенной недвижимости, находящейся в собственности конкретного поставщика.

Аналогичные результаты получены при анализе стоимостного объема закупленных ТРУ в разрезе отраслей.

Наибольшая доля несостоявшихся закупок от общего стоимостного объема опубликованных извещений в 2023 году приходится на сделки с недвижимостью (L) и закупки услуг страхования (K), наименьшая доля – на закупки услуг в области проектирования и сертификации (M), а также на закупки услуг уборки и охраны (N).

Более подробная информация представлена в таблице 5.

Таблица 5. Статистика признания закупок несостоявшимися в разрезе отраслей

ОКПД2 (0-й уровень)		Общий стоимостной объем извещений, млрд руб.	Стоимостной объем несостоявшихся закупок, млрд руб.	Доля несостоявшихся закупок, %
Код	Наименование			
L	Услуги, связанные с недвижимым имуществом	237,6	220,6	92,8
K	Услуги финансовые и страховые	230	208,8	90,8
H	Услуги транспорта и складского хозяйства	355,8	273,8	77,0
C	Продукция обрабатывающих производств	2 783,3	1 882,8	67,6
I	Услуги гостиничного хозяйства и общественного питания	128,3	86,4	67,3
J	Услуги в области информации и связи	293	195,3	66,7
E	Водоснабжение; водоотведение, услуги по удалению и рекультивации отходов	117,9	70,2	59,5
F	Сооружения и строительные работы	4 859,4	2 831,8	58,3
M	Услуги, связанные с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельностью	281,1	135,1	48,1
N	Услуги административные и вспомогательные	342,8	159,7	46,6

7.1.5. Ключевая ставка Банка России

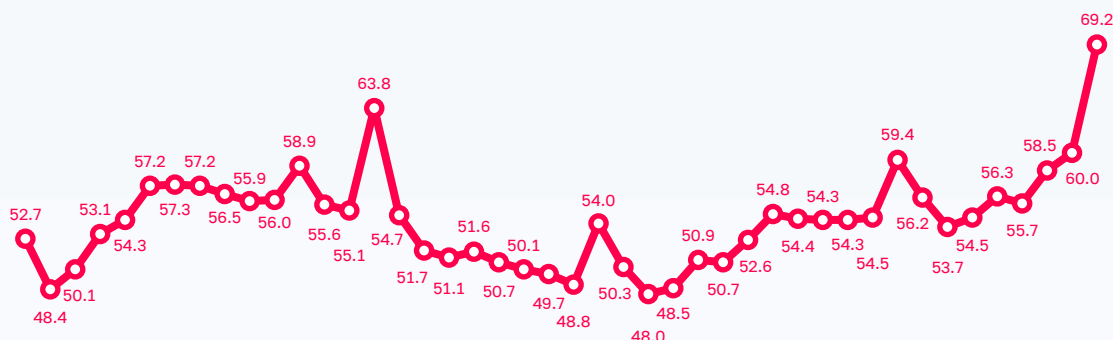
Ключевая ставка является инструментом денежно-кредитной политики и оказывает непосредственное влияние на экономическую активность.

От размера ключевой ставки зависят параметры отдельных банковских инструментов, к которым относятся банковские гарантии (независимые гарантии), – один из возможных способов обеспечения исполнения государственных контрактов.

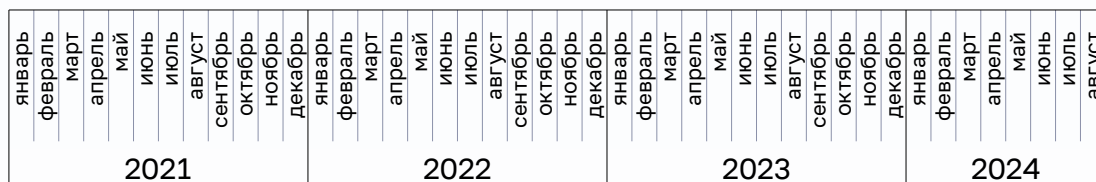
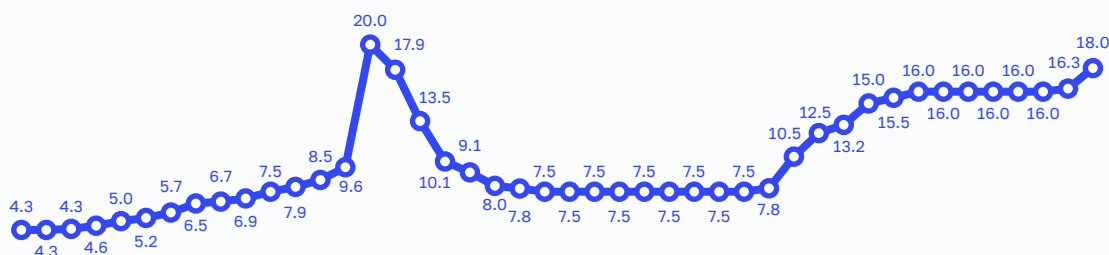
В ходе ЭАМ проведен анализ взаимосвязи ключевой ставки и доли несостоявшихся закупок, результаты которого приведены на рисунке 2.

Взаимосвязь ключевой ставки и доли несостоявшихся закупок

Среднемесячное значение ключевой ставки, %



Доля несостоявшихся закупок, %



— Среднемесячное значение ключевой ставки

— Среднемесячное значение доли несостоявшихся закупок от общего числа опубликованных извещений

Коэффициент корреляции между двумя анализируемыми показателями за период с 2021 года по август 2024 года (по состоянию на 30 августа 2024 года) составил 0,55 и определяется заметной теснотой связи.

Более высокая ключевая ставка приводит к большей банковской комиссии за выдачу соответствующей гарантии, что еще больше увеличивает финансовую нагрузку на участников закупок, приводит к снижению активности потенциальных поставщиков, и, как следствие, к повышению доли несостоявшихся закупок.

С учетом действующей жесткой денежно-кредитной политики, проводимой Банком России, в среднесрочной перспективе доступность отдельных банковских продуктов для потенциальных поставщиков будет затруднена, что в целом может привести к увеличению доли несостоявшихся закупок на ближайшую перспективу.

7.1.6. Общая стоимость закупки

Большой объем закупаемых ТРУ предполагает большее значение стоимости закупки, что для потенциальных поставщиков может быть критичным ввиду необходимости хранения большого количества товаров на складах или наличия в штате большого числа сотрудников в случае оказания услуг, а также в отдельных случаях необходимости заключения договоров субподряда.

Вышеуказанная практика не связана со строительством дорогих инфраструктурных проектов, которые сами по себе в большинстве случаев не конкурентны, а относится в большей степени к желанию заказчика купить большой объем ТРУ, который в момент времени может отсутствовать на рынке или наоборот быть только у единственного потенциального поставщика.

Указанная практика отмечалась Счетной палатой Российской Федерации при анализе закупок отдельных медицинских изделий в рамках проведения 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»⁷.

Так, отдельные заказчики в условиях дефицита товара на рынке пытались полностью удовлетворить свою потребность путем осуществления закупок, с одной стороны, по завышенным ценам, а с другой, – в большом количестве, что приводило к отсутствию заявок от потенциальных поставщиков или участию единственной заявки.

Например, подведомственным учреждением МВД России 30 июня 2020 года было размещено в ЕИС три извещения (реестровые номера 0322100001920000178, 0322100001920000180, 0322100001920000181) на закупку в общей сложности 10,5 млн пар медицинских перчаток на общую сумму 121,1 млн рублей, на которые никто из потенциальных поставщиков не откликнулся.

Также в ходе ЭАМ проанализированы закупки товаров по наиболее закупаемым кодам ОКПД2 из отраслевой группы «С» Продукция обрабатывающих производств за 2023 год⁸.

7. Пункт 4.9.0.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год.

8. В анализе не участвовали извещения, в которых осуществляется закупка более трех позиций одновременно, а также товары из различных отраслевых направлений.

Доля несостоявшихся закупок в разрезе значений НМЦК



Доля несостоявшихся закупок растет в зависимости от общей стоимости извещения, и, если для наиболее популярной группы закупок со стоимостью извещения, не превышающей 5 млн рублей, доля несостоявшихся закупок составляет почти 49 %, то для группы закупок со стоимостью извещений в пределах 45–50 млн рублей соответствующая доля значительно выше и составляет 79 %.

Таким образом, указанный подход заказчиков, связанный с укрупнением закупок, не учитывает реально располагаемого предложения рынка либо учитывает меньшинство и, с одной стороны, является законным, а с другой, – не соответствует логике принципа обеспечения конкуренции в закупках.

Кроме того, наиболее крупные по стоимости закупки выигрываются поставщиками с 5-летним «стажем» контрактования на рынке госзакупок, что в целом не способствует развитию конкуренции в закупках.

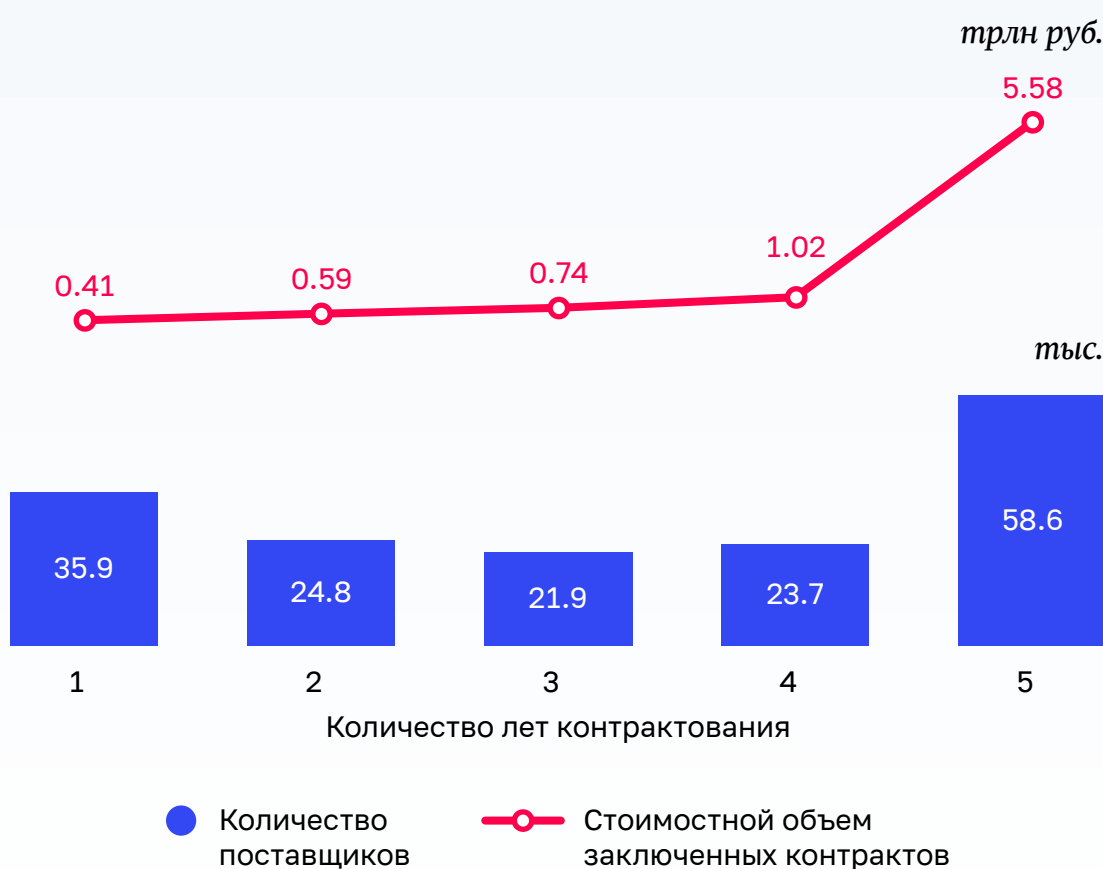
В ходе проведенного анализа все поставщики по заключенным контрактам в 2023 год по конкурентным процедурам были распределены по пяти группам в зависимости

от длительности их опыта деятельности на рынке государственных закупок (от одного до пяти лет), а также произведен расчет стоимости заключенных контрактов.

Результаты проведенного анализа приведены на рисунке 4.

Рисунок 4

Структура поставщиков по государственным контрактам за 2023 год в разрезе количества лет контрактования



Почти половина поставщиков (49,9 %) контрактуются на рынке госзакупок более трех лет (четыре и пять лет соответственно), а их доля в общей стоимости заключенных контрактов составляет 79,2 %, или 6,6 трлн рублей.

В то же время на долю поставщиков с опытом до трех лет (один и два года) приходится 36,8 % от общего числа поставщиков и 12 % от общей стоимости заключенных контрактов.

В ходе ЭАМ проведен выборочный анализ соответствия выручки⁹ поставщиков с пятилетним контрактованием за 2023 год фактической оплате по контрактам за соответствующий период.

9. Согласно данным информационной системы СПАРК.

Так, на долю поставщиков, у которых фактическая оплата по заключенным контрактам составила более 70 % от годового значения выручки, приходится 12 % от общего количества поставщиков и 39,8 % от общего стоимостного объема заключенных контрактов.

Таким образом, часть поставщиков ассоциируют свою деятельность с исполнением государственных контрактов, формируя цепочку заказчик – «любимый поставщик».

В таких условиях важным с точки зрения сокращения доли несостоявшихся закупок может являться возможность привлечения новых потенциальных поставщиков, не связанных с рынком госзакупок.

В настоящее время процедуры определения поставщика по конкурентным закупкам проводятся на электронных площадках, которые, в свою очередь, осуществляют свою деятельность в том числе и в коммерческом секторе (B2B¹⁰).

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ показал, что у электронных площадок в настоящее время созданы и функционируют необходимые автоматизированные средства привлечения к участию в госзакупках потенциальных поставщиков в зависимости от их деятельности, однако доля поставщиков из коммерческого сектора (B2B) по трем ключевым электронным площадкам¹¹ находится в пределах от 4 до 8 % от общего числа поставщиков, что ограничивает возможность привлечения на рынок госзакупок потенциальных поставщиков из коммерческого сектора.

Более подробная информация о проведенном исследовании представлена в приложении № 1 к настоящему отчету.

7.1.7. Стоимость единицы ТРУ

В соответствии с частью 6 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным и предполагает определение НМЦК на основании информации из не менее трех источников о рыночных ценах, идентичных ТРУ, или при их отсутствии – однородных ТРУ.

На практике заказчики для определения НМЦК используют информацию, полученную по запросам ценовых предложений от потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Кроме того, конечное значение НМЦК заказчики рассчитывают по-разному¹²: как минимальное или среднее значение среди полученных коммерческих предложений (далее – КП), а в случае превышения значений КП над объемом

-
- | | |
|-----|--|
| 10. | «Business to business» – это модель сотрудничества продавца и покупателя, при которой обе стороны сделки являются юридическими лицами или предпринимателями. |
| 11. | В среднем за период 2021–2023 годы порядка 75 % всех закупок было размещено на электронных площадках РТС-тендер, ЕЭТП и Сбербанк-АСТ. |
| 12. | Учтены результаты проведенного мероприятия в соответствии с пунктом 2.2.12.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год. |

доведенных бюджетных средств используют произвольное значение, соответствующее доведенному объему бюджетных средств.

В этой связи стоимость единицы закупаемых ТРУ может отличаться от реального предложения на соответствующем рынке.

Таким образом, у государственных заказчиков существует гибкий и законный набор инструментов в части определения стоимости единицы закупаемых ТРУ, позволяющий в случае необходимости сужать круг потенциальных поставщиков путем занижения стоимости ТРУ.

В целом значение стоимости ТРУ ниже рыночного отталкивает потенциальных поставщиков, подразумевая наличие возможного сговора между заказчиком и поставщиком.

Заключая такие контракты, поставщики поставляют по договоренности с заказчиком только часть ТРУ, ТРУ более низкого качества или, например, вносят изменения в условия контрактов.

Проведенное в рамках ЭАМ исследование подтвердило заниженную стоимость единицы ТРУ по сравнению с рыночным значением в качестве возможной причины признания закупок несостоявшимися.

В исследовании на данных по закупкам сахара¹³ за 2018–2023 годы был проведен эконометрический анализ роли отклонения стоимости сахара от средних потребительских цен в определении количества заявок от потенциальных поставщиков.

Согласно полученным результатам при занижении стоимости одного килограмма сахара на 10 рублей¹⁴ количество заявок на участие в закупке при прочих равных снижается на 30 %.

Другими словами, если при точно рассчитанной стоимости одного килограмма сахара (то есть рыночном значении цены), равной 60 рублей, было бы пять заявок, то при снижении стоимости сахара за один килограмм на 10 % (или 6 рублей) заказчик получил бы при прочих равных примерно на одну заявку меньше.

Более подробная информация о проведенном исследовании и произведенных расчетах представлена в приложении № 2 к настоящему отчету.

Кроме того, наиболее наглядно вышеуказанные выводы можно проиллюстрировать на основе проведенного в ходе ЭАМ анализа закупочных цен на офисную бумагу и доли несостоявшихся закупок, результаты которого приведены на рисунке 5.

-
13. Код КТРУ 10.81.12.110-00000004 «Сахар белый свекловичный в твердом состоянии без вкусоароматических или красящих добавок».
14. Примерно одно стандартное отклонение разницы между среднерыночной ценой и НМЦК.

Рисунок 5

Доля несостоявшихся закупок в зависимости от соответствия цены за единицу товара среднему значению



Как видно из рисунка 5, для большинства извещений (80,3 %, или 30,7 тыс. извещений) характерна цена за единицу товара с небольшим отклонением от среднего значения в пределах от -20 до +20 % и с соответствующим средним значением доли несостоявшихся закупок 18,7 %.

Вместе с тем с увеличением значения дисконта с 20 до 40 % доля несостоявшихся закупок значительно увеличивается и составляет порядка 60 %.

Таким образом, рассчитанная заказчиком стоимость единицы закупаемых ТРУ может оказывать влияние на признание закупок несостоявшимися.

7.1.8. Централизация закупок

В настоящее время в контрактной системе формируются тенденции по централизации закупок.

Отдельными ГРБС, среди которых Федеральное казначейство, ФСИН России, ФТС России, Минздрав России, Россельхознадзор и другие ведомства, уже приняты

ведомственные приказы, уполномочивающие отдельные структурные подразделения на осуществление централизованных закупок.

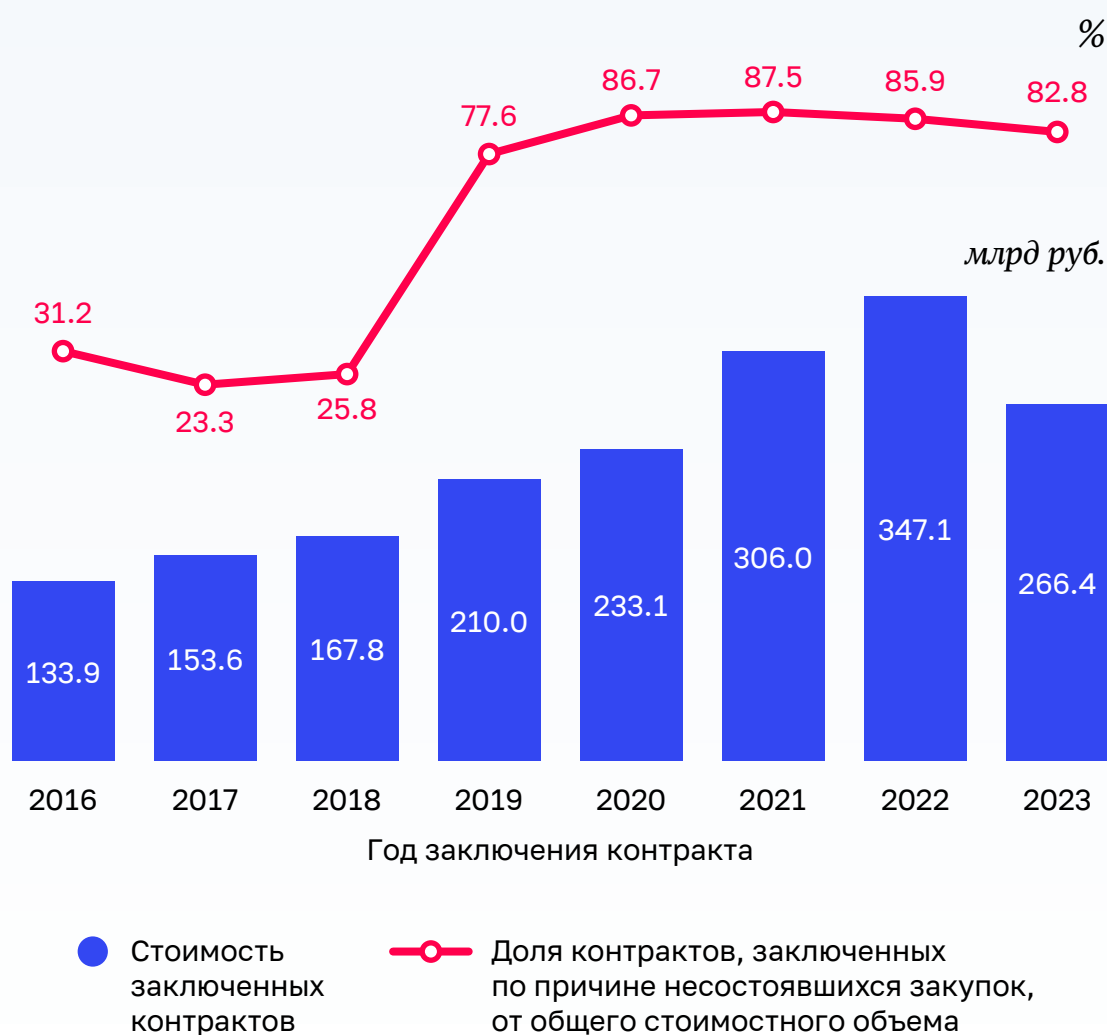
По своей сути централизация закупок предусматривает создание уполномоченного структурного подразделения или отдельной организации для осуществления закупок, тем самым делегирует часть полномочий получателей бюджетных средств по организации закупочной деятельности, снижая коррупционные риски.

Однако на практике модель централизации в контрактной системе предполагает снижение количества извещений за счет их укрупнения (количества позиций и структуры), что значительно упрощает закупочную деятельность заказчика, однако приводит к увеличению доли несостоявшихся закупок.

Наиболее наглядным примером является централизация закупок Минздрава России.

Рисунок 6

Динамика заключения контрактов по причине несостоявшихся закупок



Как видно из рисунка 6, значительный рост контрактов, заключенных по несостоявшимся закупкам, произошел в 2019 году, когда Минздрав России начал централизованно закупать для субъектов Российской Федерации лекарственные препараты.

Так, на долю самых больших контрактов (более 500 млн рублей), заключенных Минздравом России в 2019 году по результатам несостоявшихся процедур, приходится 35,2 % от совокупного стоимостного объема всех заключенных в этот период контрактов Минздравом России и его подведомственными организациями.

Слишком крупная закупка по количеству позиций может не учитывать возможности производителей и существующие предложения рынка, что отталкивает потенциальных поставщиков от участия в таких закупках, а также свидетельствует в отдельных случаях о злоупотреблениях заказчика в организации закупочных процедур.

Таблица 6. Информация о количестве позиций в извещениях за 2023 год, по данным ЕИС

Количество позиций	Количество извещений, тыс. ед.	Стоимостной объем извещений, млрд руб.	Структура извещений, %	
			от общего количества	от общего стоимостного объема
Всего	2 461,5	10 646,5	100	100
1 позиция	1 450,0	7 123,9	58,9	66,9
1-5 позиций	2 084,1	8 997,9	84,7	84,5
1-10 позиций	2 268,9	9 608,7	92,2	90,3
1-20 позиций	2 377,3	10 023,0	96,6	94,1
1-50 позиций	2 438,8	10 307,2	99,1	96,8
1-100 позиций	2 452,4	10 446,9	99,6	98,1
Свыше 100 позиций	9,1	199,6	0,4	1,9

Как видно из таблицы 6, более 50 позиций в одном извещении встречаются крайне редко и составляют менее 1 % от общего числа извещений.

В то же время по итогам 2023 года самой крупной закупкой по количеству позиций (15 238 позиций) является извещение с реестровым номером 0366200035623008386 на сумму 30,2 млн рублей на поставку запасных частей для дорожно-строительной и автомобильной техники, по которому была подана единственная заявка участника, что привело к признанию закупки несостоявшейся.

Всего же, по данным ЕИС за 2023 год, в 22,7 тыс. извещениях на общую сумму 339,3 млрд рублей количество позиций составило более 50 единиц, при этом за аналогичный период 2022 года число таких закупок составляло 18,7 тысячи на сумму 344,8 млрд рублей (прирост по количеству составил 21,9 %).

Необходимо отметить, что при существующей тенденции централизации закупок существуют риски увеличения доли несостоявшихся закупок в будущем.

7.1.9. Характеристики ТРУ

Отдельной практикой государственных заказчиков является указание в техническом задании таких характеристик (свойств, качеств) закупаемых товаров, которые соответствуют только определенной торговой марке (модели).

Однако, по мнению судебных инстанций¹⁵, такая практика не ограничивает число участников закупок ввиду возможной поставки такого товара различными участниками закупки.

При этом закупочная документация, в том числе технические задания, размещенные в ЕИС, не имеют оцифрованный и структурированный вид, в связи с чем проведение сплошного анализа таких документов в настоящее время не представляется возможным.

7.1.10. Исследование Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Необходимо отметить, что отдельные результаты проведенного Счетной палатой Российской Федерации анализа нашли свое подтверждение в исследовании Аналитического центра на тему «Анализ высокой доли несостоявшихся конкурентных процедур (торгов) в контрактной системе», который был проведен в 2022 году по инициативе Минфина России.

Согласно вышеуказанному исследованию основными причинами признания закупок несостоявшимися на тот момент являлись:

- заниженная НМЦК;
- картелизация закупок (сговор участников закупок);
- злоупотребления со стороны заказчиков в части установления в закупочной документации дополнительных требований, предпочтений и ограничений к участникам закупки, а также завышение характеристик, свойств, качеств закупаемых товаров, работ или услуг;
- централизация закупок (укрупнение контрактов);
- административные барьеры, бюрократические процедуры, а также сложность процессов определения поставщика конкурентными способами.

15. Обзор Президиума Верховного Суда России от 28 июня 2017 г. «Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Более подробная информация о проведенном Аналитическим центром исследовании и его результатах приведена в приложении № 3 к настоящему отчету.

Результаты исследования вместе с рекомендациями по сокращению доли несостоявшихся конкурентных процедур были направлены Аналитическим центром в адрес Минфина России и Аппарата Правительства Российской Федерации письмом от 28 апреля 2022 г. № 01-14/1101, однако в деятельности по совершенствованию контрактной системы не были учтены, что подтверждается ответным письмом Минфина России от 23 мая 2024 г. № А-4083.

7.1.11. Согласование единственного поставщика при признании закупки несостоявшейся

В рамках ЭАМ проанализирована деятельность контрольных органов в сфере закупок в части согласования единственного поставщика при признании закупок несостоявшимися.

Хотя вышеуказанная деятельность контрольных органов в сфере закупок в части согласования единственного поставщика по результатам несостоявшихся закупок напрямую не связана с организацией закупочной деятельности заказчиков, однако от того, насколько качественно обеспечивается контроль в этой области, зависит объективность реальных причин признания закупок несостоявшимися.

Постановлением № 961 установлены предельные размеры НМЦК (250 и 500 млн рублей для региональных и федеральных заказчиков соответственно при единственной поданной (допущенной) заявке, а также 1 тыс. рублей в случае отсутствия (отклонения) заявки либо отказа заказчика (исполнителя) от заключения контракта), при превышении которых заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случае признания закупки несостоявшейся подлежит согласованию с контрольным органом в сфере закупок).

При этом в ходе ЭАМ установлено, что на практике в подавляющем большинстве случаев (99 %) государственные заказчики в случае отсутствия (отклонения) заявки либо отказа заказчика (исполнителя) от заключения контракта не заключают контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а предпочитают организовывать новую закупку.

В связи с чем охват проводимых контрольными органами в сфере закупок мероприятий по согласованию контрактов с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по несостоявшимся конкурсам и аукционам в 2023 году составил только 0,3 % от общего числа таких процедур, что соответствует 40 % от их общего стоимостного объема (закупки по открытому конкурсу и электронному аукциону).

Таблица 7. Охват согласования контрольными органами в сфере закупок единственных участников по несостоявшимся закупкам (по открытым конкурсам и аукционам)

Год размещения извещения	Несостоявшиеся закупки по причине участия (допуска) единственной заявки				Охват согласования единственного участника, %	
	общее количество	общий объем, млрд руб.	в том числе закупки, соответствующие критериям Постановления № 961		по количеству	по объему
			общее количество	общий объем, млрд руб.		
2021	838 449	4 238,30	1 719	1 577,7	0,2	37,2
2022	730 825	5 104,40	2 233	2 184,6	0,3	42,8
2023	725 416	5 101,70	2 177	2 075,4	0,3	40,7

В ходе ЭАМ выявлены отдельные случаи, когда заказчики размещали в ЕИС извещения, которые были признаны несостоявшимися по причине отсутствия заявок от участников, а потом в короткий интервал времени заключали прямые контракты с единственными поставщиками по основаниям, отличным от установленных пунктом 25 частью 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, что в целом свидетельствует о наличии в ЕИС такой возможности у заказчиков и необходимости ведения соответствующего контроля.

Таким образом, с учетом установленных Правилами № 961 предельных размеров НМЦК в зону внимания контрольных органов в сфере закупок в большинстве случаев в рамках проведения соответствующих мероприятий по согласованию единственных поставщиков подпадают наиболее крупные и, как следствие, единичные закупки, которые в большинстве случаев соответствуют законодательству в сфере закупок.

Необходимо отметить, что над крупными по цене контрактами работают большинство сотрудников заказчика из различных структурных подразделений, снижая возможные риски нарушения законодательства в сфере закупок.

Согласно данным ЕИС контрольные органы при проведении внеплановых проверок принимают решения об отказе в согласовании единственных поставщиков по несостоявшимся закупкам в отношении порядка 6 % извещений (как по количеству, так и по объему).

Таблица 8. Показатели согласования органами контроля единственных поставщиков по результатам несостоявшихся закупок (в отношении электронных аукционов и открытых конкурсов)

Наименование показателя	Год размещения извещения	
	2022	2023
Общее количество извещений, по которым проведены внеплановые проверки с целью согласования единственного поставщика	7 846	6 597
Количество извещений, по которым принято решение об отказе в согласовании единственного поставщика (доля таких извещений от общего количества)	517	360
Доля извещений, по которым принято решение об отказе в согласовании единственного поставщика, от общего количества, %	6,6	5,5
Общий стоимостной объем извещений, по которым проведены внеплановые проверки с целью согласования единственного поставщика, млрд руб.	2 610,8	2 426,2
Стоимостной объем извещений, по которым принято решение об отказе в согласовании единственного поставщика, млрд руб.	165,5	155,7
Доля извещений, по которым принято решение об отказе в согласовании единственного поставщика, от общего стоимостного объема, %	6,3	6,4

Основания для отказа в согласовании заключения контракта с единственным поставщиком контрольными органами приведены в пункте 13 Правил № 961 и являются в большей степени процедурными.

Информация об основаниях, использованных контрольными органами с целью отказа в согласовании единственного поставщика, приведена в таблице 9.

Таблица 9. Причины отказа органами контроля в согласовании единственных поставщиков по результатам несостоявшихся закупок (в отношении электронных аукционов и открытых конкурсов) в 2023 году

Подпункты пункта 13 Правил № 961	Причина отказа в согласовании единственного поставщика	Количество извещений
«ж»	Несоответствие заявки участника закупки требованиям документации о закупке	104
«з»	Несоответствие единственного поставщика требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки	93
«в»	Описание объекта закупки влечет ограничение количества участников закупки	39
«е»	Отклонение заявки участника с нарушением законодательства в сфере закупок	14
«г»	Установление требований к участникам закупки с нарушением законодательства в сфере закупок	14

Подпункты пункта 13 Правил № 961	Причина отказа в согласовании единственного поставщика	Количество извещений
«д»	Сокращение срока подачи заявок на участие в закупке	2
«а»	Неправомерный выбор способа определения поставщика	1
Итого		267
В принятом контрольным органом решении не указано основание		60
Иные причины отказа (заказчик не приложил документы, отмена проверки, не требовалось согласование и т. д.)		33
Всего		360

Проведенный анализ показал, что в 25,8 % случаях (по 93 из 360 извещений) принятые решения контрольными органами об отказе в согласовании единственного поставщика не представляется возможным соотнести с конкретным основанием, предусмотренным Правилами № 961.

По отдельным извещениям контрольными органами в ЕИС были приложены документы, не относящиеся к внеплановой проверке (реестровые номера извещений: 0816500000623017887, 0813500000123011170, 0119200000123004080, 0119300021523000009, 0813500000123010142, 0817200000323009255).

Наибольшее же число принятых решений об отказе в согласовании (54,7 %, или 197 из 360 решений) приходится на нарушения процедурного характера в части выявления нарушений несоответствия заявки или поставщика требованиям закупки.

На долю решений, по которым основанием для отказа послужило ограничение конкуренции (пункты «а», «в», «г», «д», «е»), приходится только 19,4 % от общего числа (по 70 из 360 извещений).

Проведенный анализ показал формальный подход контрольных органов (в основном региональных) при согласовании единственного поставщика, о чем свидетельствуют технические ошибки при размещении соответствующих решений в ЕИС, а также отсутствие конкретных ссылок на основания для принятия решений об отказе в резолютивной части.

Кроме того, внеплановые проверки имеют процедурный характер, суть которых заключается в необходимости обеспечения контроля (надзора) соблюдения требований законодательства в сфере закупок, регулирующих процедуры закупок и процессы определения поставщика.

Вместе с тем описанные ранее в отчете практики организации закупочной деятельности, которые приводят к сужению числа потенциальных поставщиков, законодательству в сфере закупок не противоречат, в связи с чем не могут служить основанием для отказа согласования единственного поставщика.

Кроме того, в настоящее время существует и практика дробления закупок по размеру НМЦК с целью уклонения заказчиков от необходимости согласования единственного поставщика с контрольными органами.

Указанное дробление также не регулируется законодательством в сфере закупок и подходит почти для всей закупаемой номенклатуры: от автомобилей, квартир, оборудования и лекарств до закупки услуг и работ, которые можно разделить на этапы (строительство и ремонт зданий, обслуживание дорог и т. д.).

Пример дробления закупок приведен в приложении № 4 к настоящему отчету.

7.2. Анализ опыта отдельных органов государственной власти в части стандартизации технических заданий отдельных групп товаров, работ и услуг в качестве возможного инструмента увеличения конкуренции в государственных закупках

В рамках подготовки промежуточного доклада о результатах отраслевого комплекса мероприятий «Аудит системы регламентированных закупок» в части анализа и оценки механизмов формирования начальных (максимальных) цен контрактов¹⁶ проводился опрос поставщиков, согласно результатам которого в большинстве ответов респондентов отмечалось отсутствие подробного описания объекта закупки, а также сведений, позволяющих сравнить закупаемые товары с имеющимися аналогами, представленными на рынке, на предмет их идентичности или однородности.

Отсутствие вышеуказанной информации ограничивало их возможности в части направления ценовых предложений заказчиком, а значит, снижало вероятность их возможного участия в планируемой закупке в будущем.

Решение такого рода вопросов лежит в плоскости стандартизации закупок.

Согласно части 2 статьи 3 Федерального закона № 162-ФЗ¹⁷ задачами стандартизации являются в том числе:

- оптимизация и унификация номенклатуры продукции;
- применение документов по стандартизации при поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг, в том числе при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- обеспечение единства измерений и сопоставимости их результатов;
- предупреждение действий, вводящих потребителя продукции в заблуждение;
- устранение технических барьеров в торговле.

16. Пункт 2.2.12.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год.

17. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 162-ФЗ).

Выполнение вышеуказанных задач согласно части 1 статьи 3 Федерального закона № 162-ФЗ позволит содействовать достижению высокоуровневых стратегических целей, в том числе таких как содействие социально-экономическому развитию Российской Федерации, улучшение качества жизни населения страны или обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, стандартизация в государственных закупках представляется важнейшим направлением развития контрактной системы и может рассматриваться как система унифицированных, типизированных требований и нормативов, направленных на достижение упорядоченности закупочных процедур между участниками контрактной системы.

Иными словами, стандартизация необходима для того, чтобы потенциальный поставщик смог однозначно и без лишних трудозатрат определить, что собирается закупить заказчик, учитывая широкое разнообразие характеристик, свойств и условий закупаемых ТРУ.

В этой связи начиная с 2016 года в законодательстве в сфере закупок предусмотрена обязанность заказчиков использовать при составлении описания объекта закупки показатели, требования, условные обозначения и терминологию, касающуюся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика (часть 2 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ).

Если заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология, то в таком описании должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии.

При этом указанной нормой не конкретизирован перечень ТРУ, в отношении которых заказчики обязаны применять документы стандартизации, а также не учитывается использование каталога товаров, работ и услуг (далее – КТРУ), в котором объекты закупок описаны в соответствии со стандартами, регламентами и техническими условиями.

В этой связи учитывая специфику отдельных отраслевых направлений, например, в части закупок простых и распространенных товаров, закупаемых с помощью КТРУ, требования о необходимости использования документов стандартизации могут быть избыточными.

Так, заказчики при закупке продуктов питания обязаны использовать документы стандартизации, ввиду того что это напрямую связано с безопасностью приобретаемой продукции.

Кроме того, инфраструктура самой отрасли предполагает наличие на различных этапах товара (от производства до транспортировки) сопроводительных документов, подтверждающих качество товара, его характеристики и свойства.

В соответствии с пунктом 10 Плана мероприятий («дорожная карта») развития стандартизации в Российской Федерации на период до 2027 года¹⁸ Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии 6 октября 2021 года были утверждены рекомендации по стандартизации в государственных закупках № Р 1323565.1.037-2021¹⁹, устанавливающие порядок применения документов национальной системы стандартизации при описании объекта закупок ТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

При разработке рекомендаций Росстандартом были в том числе учтены положения Федерального закона № 523-ФЗ²⁰ в части дополнения перечня документов национальной системы стандартизации, на которые возможно приведение нормативных ссылок при описании объектов закупок, стандартами организаций и техническими условиями, зарегистрированными в установленном порядке в Федеральном информационном фонде стандартов.

Информация о разработанных рекомендациях получила освещение в средствах массовой информации в момент утверждения, однако в настоящий момент каких-либо ссылок или упоминаний о вышеуказанных рекомендациях в положениях Федерального закона № 44-ФЗ не предусмотрено, в связи с чем государственные заказчики могут столкнуться с трудностями поиска рекомендации, регламентирующей применение документов по стандартизации при описании объекта закупки.

В целом же статус методических рекомендаций не может обеспечить на практике обязательность требований законодательства в сфере закупок в части применения заказчиками документов стандартизации при описании объектов закупок.

18. Направлен письмом Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2019 г. № ДК-П7-9914.

19. Р 1323565.1.037-2021. Рекомендации по стандартизации. Методические рекомендации по применению документов национальной системы стандартизации при описании объектов закупок для обеспечения государственных или муниципальных нужд (утверждены и введены в действие приказом Росстандарта от 6 октября .2021 г. № 1073-ст).

20. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 523-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации».

Так, оценка востребованности национальных стандартов и применения документов по стандартизации при осуществлении государственных и муниципальных закупок осуществляется Росстандартом ежегодно при проведении соответствующего мониторинга²¹ и подготовке государственного доклада о состоянии работ в сфере стандартизации²².

Согласно данным мониторинга по итогам 2023 года уровень применения стандартов для указанных целей от всего объема проанализированных Росстандартом закупок составил порядка 65 %, что на 3 % выше аналогичного показателя за 2022 год.

Вышеуказанные ссылки при описании объекта закупки применяются заказчиками для установления требований к продукции, материалам, услугам, работам, методам испытаний (исследований), измерений.

По итогам мониторинга за 2023 год в 22 % случаях в закупочной документации при описании объекта закупки указаны ссылки на недействующие стандарты и стандарты с некорректными обозначениями (реквизитами), что на 4 % ниже чем за аналогичный период 2022 года.

Таким образом, проведенный Росстандартом мониторинг выявил недостаточный уровень применения документов национальной системы стандартизации при описании государственными заказчиками объекта закупок.

Проведенный анализ выявленных нарушений, а также судебной практики показал, что требование законодательства в сфере закупок в части применения документов стандартизации при описании объекта закупки в большей степени является основанием для соответствующих жалоб в антимонопольные органы, нежели чем основанием для формализации соответствующих нарушений (с 2017 года Счетной палатой Российской Федерации было выявлено около 10 таких нарушений).

В обзорах Федерального казначейства по выявленным системным нарушениям также отсутствует информация такого рода.

Помимо требований к описанию объекта закупок можно выделить еще два направления, в которых применяются отдельные направления стандартизации:

- использование типовых контрактов и типовых условий контрактов (далее – ТК и ТУК);
- использование КТРУ.

21. В соответствии с подпунктом «в» пункта 6 Положения о межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2016 г. № 672.

22. В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Федерального закона № 162-ФЗ.

7.2.1. Типизация государственных контрактов

До 1 января 2022 года, а именно до вступления в силу «оптимизационного» пакета²³ федеральные органы исполнительной власти (в том числе ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос»), осуществляющие нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, разрабатывали и утверждали ТК и ТУК, которые размещались в ЕИС и составляли библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов.

С 1 января 2022 года согласно новой редакции Федерального закона № 44-ФЗ понятие ТК было исключено, а работа по разработке и утверждению ТУК, подлежащих применению заказчиками при осуществлении закупок, ведется Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем согласно разъяснениям Минфина России²⁴ заказчики после 1 января 2022 года обязаны применять условия, содержащиеся в ранее утвержденных федеральными органами исполнительной власти ТК и ТУК в той части, которая не противоречит действующей редакции Федерального закона № 44-ФЗ, и в случае если Правительством Российской Федерации не утверждены новые ТУК.

На сегодняшний день в библиотеке ЕИС содержится информация о 62 ТК и ТУК, среди которых 45 действующих и 17 недействующих документов.

Большинство (86,7 %, или 39 из 45 документов) вышеуказанных ТК и ТУК были утверждены до 2022 года и только шесть ТУК утверждены Правительством Российской Федерации в 2022 и 2023 годах.

Необходимо отметить, что в пяти из шести последних утвержденных Правительством Российской Федерации²⁵ документах связь ТУК с кодами ОКПД2 и ОКВЭД2, в отношении которых заказчики обязаны применять соответствующие документы, не установлена.

Отсутствие вышеуказанной информации зачастую приводит к неоднозначному толкованию заказчиками необходимости применения соответствующих документов при осуществлении закупок отдельных ТРУ, а также к общему снижению использования ТК и ТУК заказчиками.

Более подробная информация о размещенных в библиотеке ЕИС ТК и ТУК приведена в приложении № 5 к настоящему отчету.

Согласно данным ЕИС динамика использования ТК и ТУК при осуществлении закупок после изменения соответствующего законодательства в целом не изменилась и продолжает расти.

Информация о доле закупок с использованием типовых (условий) контрактов в разрезе года размещения извещения приведена на рисунке 7.

-
- | | |
|-----|---|
| 23. | Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». |
| 24. | Письмо Минфина России от 14 февраля 2022 г. № 24-01-09/10138 «О направлении информации о применении Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ в редакции Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ». |
| 25. | Реестровые номера ТУК: 1400700000522003, 1400700000523001, 1400700000523002, 1400700000523003, 1400700000523004, 1400700000523005. |

Динамика использования ТК и ТУК

Доля закупок с использованием ТУК, %



Вместе с тем вышеуказанные показатели могут быть не объективны ввиду выявленной в ходе выборочного анализа неоднородности использования ТК и ТУК при закупке ТРУ, входящих в одну группу ОКПД2.

Так, Правительством Российской Федерации 12 января 2023 года утверждены ТУК № 1400700000523001 для закупки в том числе тестов-полосок для определения содержания глюкозы в крови (код 248900 НКМИ, код ОКПД2 21.20.23.110).

Согласно данным ЕИС только в 8 % случаях (или в 150 из 1992 извещениях) заказчиками при закупке вышеуказанных тестов-полосок указана ссылка на использование ТУК, при этом в 48 % случаях (в 72 из 150 извещениях) указанная ссылка является некорректной.

Например, в извещении № 0142200001323000053 на закупку тестов-полосок заказчиком указан номер типовых условий контракта – 1573000000116002 вместо необходимого 1400700000523001.

В целом же проведенный в ходе ЭАМ анализ показал положительную взаимосвязь ТК и ТУК и числа поданных заявок.

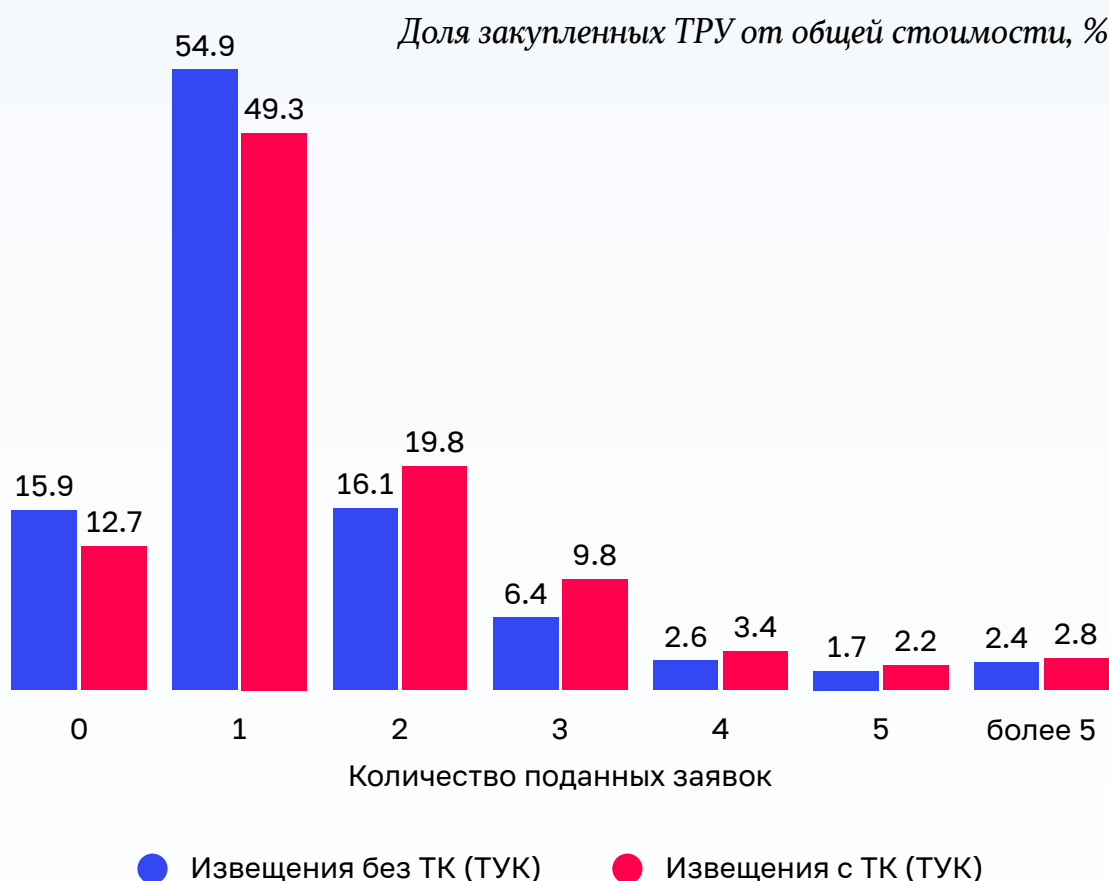
Для проведенного анализа использовалась корзина ТРУ за 2023 год, состоящая из часто закупаемых кодов ОКПД2 (более 100 извещений за год) с соответствующей долей использования ТК (ТУК) в пределах от 20 до 70 %.

В общей сложности в анализе участвовало 491,9 тыс. извещений на общую сумму 2,0 трлн рублей.

Результаты проведенного анализа представлены на рисунке 8.

Рисунок 8

Распределение закупленных ТРУ в зависимости от количества поданных заявок



Как видно из рисунка 8, доля несостоявшихся закупок (количество заявок 0 и 1) для извещений, в которых не использовались ТК (ТУК), составила 70,8 % от общего стоимостного объема закупаемых ТРУ, что на 8,8 % больше, чем для извещений, где применялись ТК (ТУК).

Таким образом, типизация контрактов положительно влияет на долю несостоявшихся закупок и в целом снижает риски ошибок в документации и злоупотребления со стороны заказчиков в части указания в документации «индивидуальных» параметров под конкретного поставщика.

При этом, с учетом постоянно меняющегося законодательства в сфере закупок, а также внешних факторов воздействия на закупочные процессы ТУК целесообразно пересматривать, чтобы учесть требования отраслевой и региональной специфики осуществления закупочной деятельности.

7.2.2. Использование каталога товаров, работ, услуг

В соответствии с частью 5 статьи 23 Федерального закона № 44-ФЗ, формирование и ведение в ЕИС КТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляется федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок²⁶.

Порядок формирования и ведения в ЕИС КТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также Правила использования КТРУ установлены Постановлением № 145²⁷.

Согласно пункту 4 Правил использования КТРУ заказчики обязаны применять информацию, включенную в позицию КТРУ с указанной в ней даты начала обязательного применения.

При этом каких-либо обязательств заказчика в положениях Федерального закона № 44-ФЗ не предусмотрено, что как минимум занижает значимость нарушения в случае его выявления, а также способствует формальному отношению заказчиков в части использования КТРУ, что, как следствие, влияет на развитие КТРУ и его актуализацию.

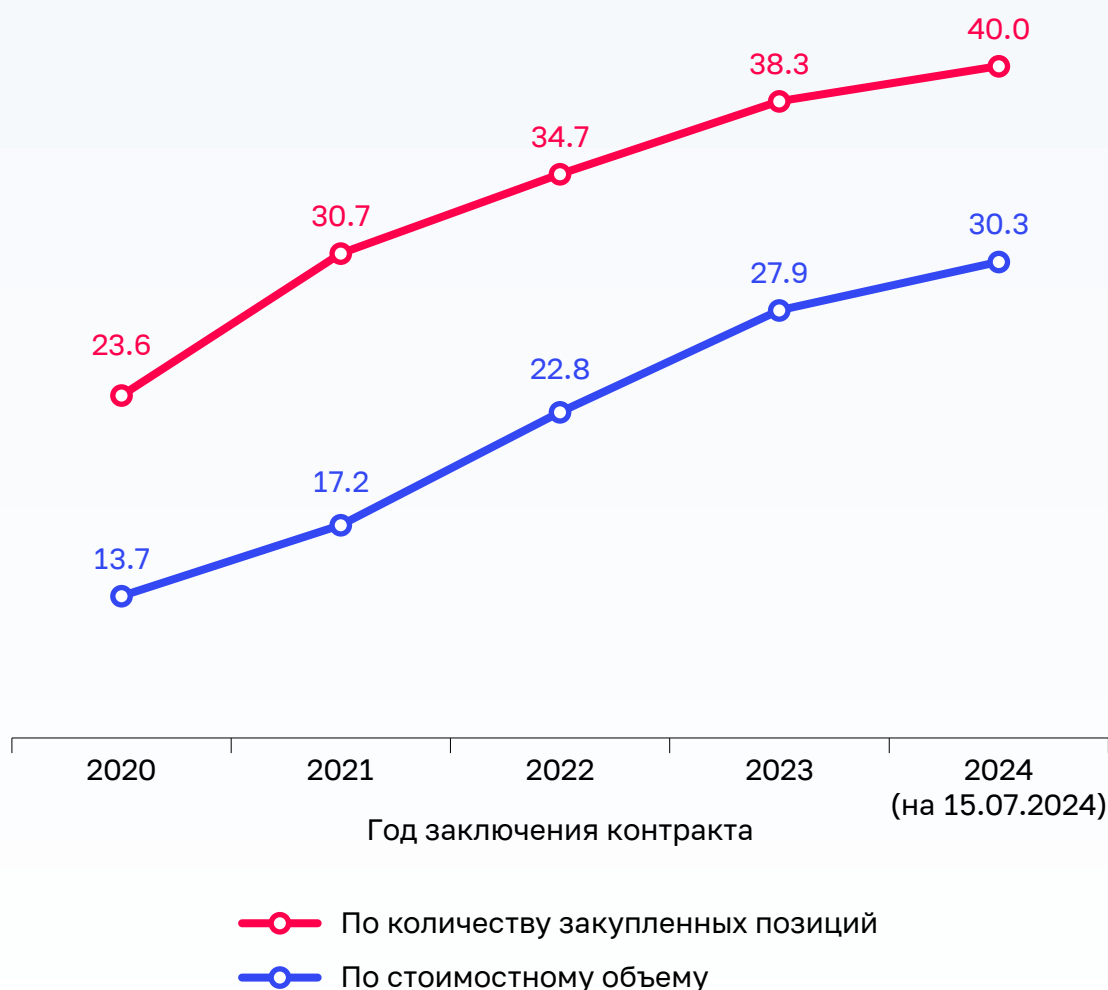
Кроме того, заказчик вправе указать в извещении об осуществлении закупки дополнительную информацию, а также дополнительные потребительские свойства, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики ТРУ в соответствии с положениями статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ, которые не предусмотрены в позиции каталога, за исключением отдельных групп товаров (радиоэлектронная продукция, отдельные виды медицинских изделий).

Динамика использования КТРУ согласно данным ЕИС представлена на рисунке 9.

-
26. Минфин России определен федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Постановление № 145, Правила использования КТРУ).

Динамика использования КТРУ

Доля контрактов с использованием КТРУ, %



В ходе проведенного анализа отмечается положительная динамика использования КТРУ при публикации извещений.

Так, частота использования КТРУ за пять лет увеличилась на 16,4 %, что в стоимостном выражении по состоянию на 15 июля 2024 года составляет 30,3 % от общего объема закупленных ТРУ.

В настоящее время в каталоге содержится 76 926 кодов ТРУ, в том числе 11 578 (15 %) неактуальных записей, при этом только в 82 случаях указана дата окончания обязательного применения позиции.

Так, код КТРУ 80.10.12.000-000000015 «Услуги частной охраны (Охранный (технический) мониторинг)» является неактуальным, однако дата окончания применения позиции каталога указана «бессрочно».

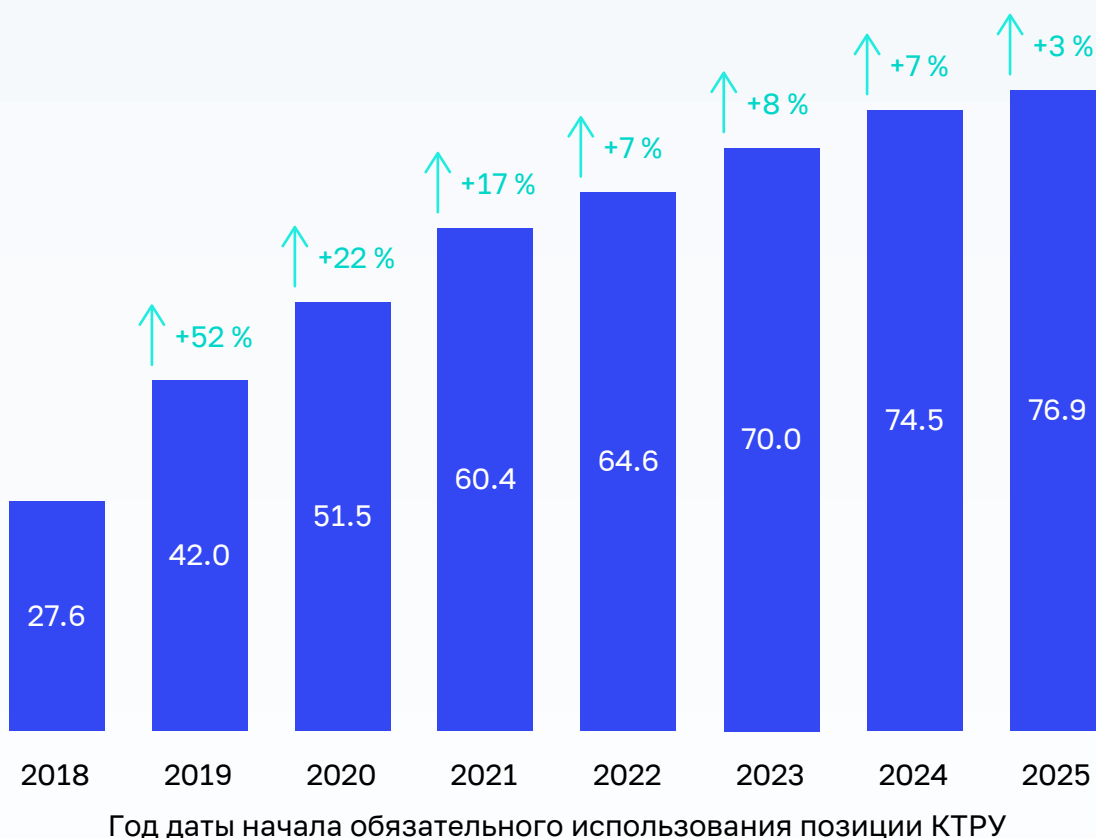
Кроме того, по состоянию на 15 июля 2024 года по 38 744 из 76 926 позициям КТРУ (50,4 %), в том числе по 31 409 из 65 350 актуальным позициям КТРУ (48,1 %), не было заключено ни одного контракта.

С учетом постоянно меняющейся номенклатуры на товарных рынках работа по включению новых позиций в КТРУ в последнее время замедлилась и составляет порядка 7–8 % прироста новых позиций КТРУ год к году.

Рисунок 10

Динамика количества позиций КТРУ, обязательных к использованию (нарастающий итог)

Количество позиций КТРУ, тыс. ед.



● Количество позиций КТРУ (нарастающий итог)

↑ Прирост количества позиций КТРУ год к году

Кроме того, отдельными субъектами Российской Федерации организована работа по расширению и уточнению позиций КТРУ.

Так, Постановлением № 899-ПП²⁸ установлена обязанность региональных и муниципальных заказчиков при описании объекта закупки применять общероссийские классификаторы, КТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и иные классификаторы и справочники (пункт 6.1).

При этом ведение, а также использования классификаторов и справочников, применяемых при описании объектов закупок, входит в полномочия Департамента экономической политики и развития города Москвы (пункт 2.2.3 Постановления № 899-ПП).

В соответствии приказом № ДПР-ПР-81/23²⁹ заказчики г. Москвы при размещении извещения используют Классификатор предметов государственного заказа города Москвы (далее – КПГЗ) и Справочник предметов государственного заказа (далее – СПГЗ), которые, в свою очередь, гармонизированы с КТРУ федерального уровня (пункты 1.2–1.4 Порядка формирования, ведения и использования классификатора предметов государственного заказа города Москвы и справочника предметов государственного заказа города Москвы, утвержденного приказом № ДПР-ПР-81/23).

Таким образом, классификаторы г. Москвы имеют более детализированную структуру, при этом являются продолжением федерального КТРУ.

КПГЗ и СПГЗ используются заказчиками города Москвы на этапах планирования и осуществления закупок, заключения и исполнения контрактов (договоров), а соответствующие их изменения осуществляются посредством направления уполномоченными органами заявок.

Для оценки взаимосвязи КТРУ и количества участников закупок в ходе ЭАМ проведен анализ закупок заказчиков г. Москвы за 2023 год, в рамках которого сравнивалась доля несостоявшихся закупок между региональными (муниципальными) заказчиками и заказчиками федерального уровня по наиболее часто закупаемым ТРУ.

Таблица 10. Доля несостоявшихся закупок от общей стоимости закупаемых ТРУ (%)

Наименование показателя	Региональные (муниципальные) заказчики	Заказчики федерального уровня
Закупки без использования КТРУ	79,89	86,64
Закупки с использованием КТРУ	60,5	78,77

Проведенный анализ показал, что для обеих групп заказчиков (региональных и федеральных) использование КТРУ влияет на долю несостоявшихся закупок.

28. Постановление Правительства Москвы от 19 июля 2019 г. № 899-ПП «О системе закупок города Москвы» (далее – Постановление № 899-ПП).
29. Приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы от 8 июня 2023 г. № ДПР-ПР-81/23 «О порядке ведения и использования отраслевых (ведомственных) классификаторов города Москвы в сфере закупок» (далее – приказ № ДПР-ПР-81/23).

Наиболее очевидно это проявляется для заказчиков регионального (муниципального) уровня, что связано с дополнительными требованиями Правительства Москвы как к описанию объекта закупки, так и к использованию КТРУ (КПГЗ и СПГЗ), ограничивая заказчиков в установлении завышенных потребительских характеристик.

В то же время заказчики федерального уровня даже в случае использования КТРУ имеют возможность при описании объекта закупки указывать дополнительные требования к характеристикам закупаемых ТРУ ввиду предусмотренной в законодательстве возможности обоснования заказчиками таких требований в закупочной документации³⁰.

Проведенный выборочный анализ документации на примере закупки бумаги подтвердил вышеуказанный вывод, а также показал отсутствие в отдельных случаях в закупочной документации обоснований необходимости дополнительных требований к закупаемой бумаге, а также не в полной мере их обоснованность.

Более подробная информация представлена в приложении № 6 к настоящему отчету.

В целом по контрактной системе можно отметить положительную взаимосвязь между КТРУ и количеством заявок, которая проявляется в том числе в более низкой доле несостоявшихся закупок.

Таблица 11. Информация об отдельных показателях проведенных закупочных процедур за 2023 год по наиболее часто закупаемым ТРУ

Наименование показателя	Количество извещений, тыс. ед.	Объем извещений, млрд руб.	Среднее количество поданных заявок на одно извещение	Доля несостоявшихся закупок от общей стоимости закупленных ТРУ, %
Закупки без использования КТРУ	114,4	215,4	2,1	63,3
Закупки с использованием КТРУ	162,2	192,4	2,7	54

Доля несостоявшихся закупок, применяемых извещения, в которых не использовался КТРУ, на 9,3 % выше, чем в извещениях с КТРУ, а среднее количество поданных заявок почти на одну заявку меньше.

Таким образом, использование КТРУ, с одной стороны, для заказчика может увеличить потенциальное число участников его закупок, с другой стороны, для поставщика – снизить трудозатраты на изучение закупочной документации, технического задания, требований к характеристикам закупаемых ТРУ, тем самым однозначно определить подходят ли его ТРУ под закупаемые.

30. В соответствии с пунктом 6 Правил использования КТРУ, утвержденных Постановлением № 145, в случае предоставления дополнительной информации, предусмотренной пунктом 5 настоящих Правил, заказчик обязан включить в описание товара, работы, услуги обоснование необходимости использования такой информации (при наличии описания товара, работы, услуги в позиции каталога).

8. Выводы

8.1. Согласно данным ЕИС доля извещений, признанных несостоявшимися, начиная с 2017 года по сравнению с 2023 годом увеличилась на 14,2 % по количеству извещений и на 17,7 % по их объему.

По итогам 2023 года порядка 60 % закупок от общего объема опубликованных извещений ежегодно признаются несостоявшимися.

8.2. Высокая доля несостоявшихся закупок в большинстве случаев (порядка 94 % от общего числа несостоявшихся закупок) вызвана либо отсутствием участников закупок, либо участием единственной заявки при определении поставщика.

Вышеуказанные причины могут объясняться в отдельных случаях территориальной удаленностью участников закупки, а также спецификой закупаемых ТРУ и условиями их поставки.

Вместе с тем в контрактной системе сложились отдельные практики организации закупочной деятельности, которые, с одной стороны, законодательством в сфере закупок не ограничены, а с другой, – влияют на количество потенциальных поставщиков, участвующих в конкурентных процедурах.

8.3. Принимая во внимание неопределенность механизма реализации принципа обеспечения конкуренции в государственных закупках, дать общую оценку соответствия сложившихся практик в контрактной системе указанному принципу не представляется возможным.

Вышеуказанная оценка возможна для конкретных заказчиков в рамках рассмотрения конкретных закупок.

8.4. К наиболее конкурентным в государственных закупках отраслевым направлениями (с долей несостоявшихся закупок менее 40 %) помимо закупок продуктов питания (А), услуг образования (Р) и услуг в области проектирования и сертификации (М) можно отнести закупку услуг уборки и охраны (N).

Доля несостоявшихся закупок в строительной сфере (F) почти на 5 % ниже среднего значения в целом по стране по итогам 2023 года (50,7 %).

Наибольшая доля несостоявшихся закупок приходится на сделки с недвижимым имуществом (L), что может быть обусловлено описанием объекта закупки под характеристики определенной недвижимости, находящейся в собственности конкретного поставщика.

8.5. С учетом действующей жесткой денежно-кредитной политики, проводимой Банком России, в среднесрочной перспективе доступность отдельных банковских продуктов для потенциальных поставщиков будет затруднена, что в целом может привести к увеличению доли несостоявшихся закупок на ближайшую перспективу.

8.6. Государственные заказчики, укрупняя закупки, не учитывают реально располагаемого предложения рынка, либо учитывают предложения меньшинства потенциальных поставщиков, что не соответствует логике принципа обеспечения конкуренции в закупках и принципу эффективности расходования бюджетных средств.

8.7. Рассчитанная государственными заказчиками стоимость ТРУ ниже рыночного значения, снижает количество потенциальных поставщиков, участвующих в закупках.

8.8. Существующая модель централизации закупок в контрактной системе предполагает снижение количества извещений за счет их укрупнения (количества позиций и структуры), что значительно упрощает закупочную деятельность заказчика, однако приводит к увеличению доли несостоявшихся закупок.

8.9. Укрупнение закупок, занижение НМЦК относительно рыночного значения, установление дополнительных требований к поставщикам или к закупаемым товарам, работам и услугам, а также другие способы манипулирования отдельными характеристиками извещений напрямую законодательно не ограничены, в связи с чем вполне законно могут использоваться государственными заказчиками.

8.10. Охват проводимых контрольными органами в сфере закупок мероприятий по согласованию контрактов с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по несостоявшимся конкурсам и аукционам в 2023 году составил только 0,3 % от общего числа таких процедур, что соответствует 40 % от их общего стоимостного объема.

В зону внимания контрольных органов в сфере закупок в большинстве случаев в рамках проведения соответствующих мероприятий по согласованию единственных поставщиков подпадают наиболее крупные и, как следствие, единичные закупки, которые в большинстве случаев соответствуют законодательству в сфере закупок.

8.11. Проводимые контрольными органами внеплановые проверки в рамках согласования единственного поставщика имеют процедурный характер, суть которых заключается в необходимости обеспечения контроля (надзора) соблюдения требований законодательства, регулирующих процедуры закупок и процессы определения поставщика.

Вместе с тем практики организации закупочной деятельности, приводящие к сужению числа потенциальных поставщиков, законодательству в сфере закупок не противоречат, в связи с чем не могут служить основанием для отказа согласования единственного поставщика.

8.12. Стандартизация в государственных закупках необходима для того, чтобы потенциальный поставщик смог однозначно и без лишних трудозатрат определить, что собирается закупить государственный заказчик, учитывая широкое разнообразие характеристик, свойств и условий закупаемых ТРУ.

8.13. Статус методических рекомендаций по стандартизации в государственных закупках не может обеспечить на практике обязательность требований законодательства в сфере закупок в части применения заказчиками документов стандартизации при описании объектов закупок.

Согласно данным мониторинга по итогам 2023 года уровень применения стандартов для указанных целей от всего объема проанализированных Росстандартом закупок составил порядка 65 %, что на 3 % выше аналогичного показателя за 2022 год.

8.14. Отдельные направления стандартизации в государственных закупках имеют положительную взаимосвязь с числом заявок, участвующих в процессах определения поставщика, и, как следствие, со снижением доли несостоявшихся закупок.

Так, доля закупленных ТРУ по несостоявшимся извещениям, в которых не использовались ТК (ТУК), составила 70,8 %, что на 8,8 % больше, чем для извещений с ТК (ТУК).

Доля несостоявшихся закупок, применяемых извещения, в которых не использовался КТРУ, на 9,3 % выше чем у извещений с КТРУ, а среднее количество поданных заявок почти на одну заявку меньше.

9. Предложения (рекомендации)

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

