

Аналитическая записка

февраль 2022

Анализ высокой доли несостоявшихся конкурентных процедур (торгов) в контрактной системе

Резюме

- Признание закупки несостоявшейся в контрактной системе происходит в половине случаев проведения конкурентных закупок. Большая часть несостоявшихся закупок ежегодно приходится на электронные аукционы (91%). В 95,89% случаев признания закупки несостоявшейся приходится на ситуации, когда была подана 1 заявка или заявки отсутствовали вовсе. Весомая доля несостоявшихся закупок (88%) приходится на 5 предметов закупки: продукция обрабатывающих производств; сооружения и строительные работы; услуги, связанные с недвижимым имуществом; услуги в области информации и связи; услуги в области здравоохранения и социальные услуги
- В результате несостоявшейся закупки достигается минимальная экономия бюджетных средств (1-2% по сравнению с 10-13% в состоявшихся закупках). В половине случаев контракты заключены с единственным поставщиком вследствие признания закупки несостоявшейся. При этом контракты, заключенные по результатам признания закупки несостоявшейся, достаточно редко расторгаются заказчиками или по решению суда.
- **Закупки признаются несостоявшимися вследствие:**
 - ▶ *ненамеренных или преднамеренных действий заказчиков (участников), приводящих к ограничению конкуренции на государственных (муниципальных) закупках:*
 1. заниженной НМЦК, что приводит к отсутствию экономической целесообразности контрактации со стороны хозяйствующих субъектов;
 2. картелизации закупок (на олигополистических рынках участники разделяют торги между собой, поочередно побеждая в них, а на конкурентных рынках схемой «таран» устраняются добросовестные поставщики, которые далее не желают участвовать в госзакупках);
 3. злоупотребления заказчиков, что приводит к отклонению заявок добросовестных участников на высоконкурентных рынках и заключению контрактов с единственным поставщиком;
 4. размещении крупных контрактов, не разделенных на лоты, что снижает количество уникальных участников, способных в большом объеме поставить необходимый товар (оказать услугу, выполнить работу);
 - ▶ *иных выявленных факторов:*
 5. отсутствия конкуренции, в том числе в связи с нежеланием поставщиков выходить на рынок госзакупок;
 6. негативного отношения поставщиков к контрактной системе в силу низкого уровня доверия к контрактной системе и наличия множества административных барьеров;
 7. установления предусмотренных законодательством о закупках преференций/ограничений/требований.
 - **Общие рекомендации (более детализированные меры представлены в разделах 5.1-5.8 аналитической записки):**
 - ▶ *расширять применение автоматизированных ресурсов 1) расчета НМЦК, 2) отслеживания картелей, 3) разделения закупки на лоты;*
 - ▶ *развивать конкуренцию на рынке госзакупок путем снижения административных барьеров, повышения доверия к системе госзакупок, адвокатирувания конкуренции и популяризации закупок;*
 - ▶ *предусмотреть возможность внедрения рейтингов заказчиков с целью снижения количества допущения ими нарушений в сфере закупок, приводящих к ограничению конкуренции.*

Тихомиров Павел

Мартюшов Дмитрий

Чумакова Екатерина

Бойчук Юлия

Сангулия Виктория

1. Проблема - влияние высокой доли несостоявшихся закупок на эффективность контрактной системы.

Половина закупочных процедур признается несостоявшимися. Таким образом, одна из основных целей контрактной системы - обеспечение конкурентной борьбы и, как следствие, экономия бюджетных денежных средств, не достигается (график 1, 2).

Несмотря на указанные негативные стороны, контракты по результатам признания закупки несостоявшейся достаточно редко расторгаются по решению заказчика или суда и лишь в 5-6% случаев возникает ситуация с необходимостью проведения претензионной работы.

Примечательным является тот факт, что наибольшее число расторжений и претензионной работы наблюдается именно в конкурентных закупках, признанных состоявшимися.

График 1 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Экономия при несостоявшихся закупках, %



График 2 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доли заключенных контрактов с ЕП (по количеству), %

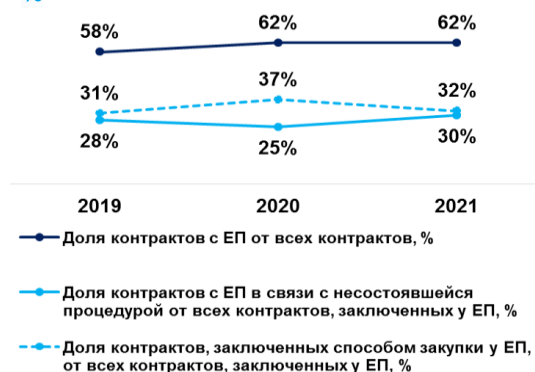


График 3 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Объемы расторгнутых контрактов (заказчиком или по решению суда), заключенных способом у ЕП, по результатам признания закупки несостоявшейся и состоявшейся

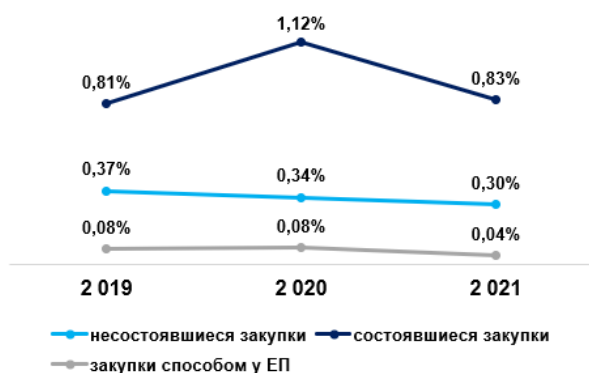
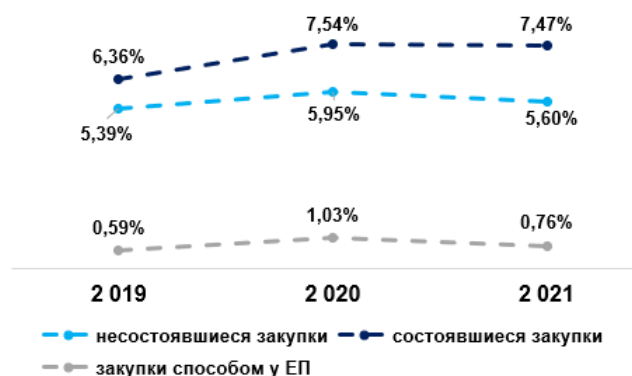


График 4 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Объемы контрактов с претензионной работой (заказчиком или по решению суда), заключенных способом у ЕП, по результатам признания закупки несостоявшейся и состоявшейся



2. Правовое регулирование

Гражданский Кодекс Российской Федерации в ч. 5 ст. 447 дает общее определение несостоявшихся торгов (аукцион и конкурс), под которыми понимаются торги, в которых принял участие только один участник.

Детализированное определение (основания) несостоявшихся закупок контрактной системы предусмотрено Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ, 44-ФЗ)¹: Договор о Евразийском экономическом союзе² не предусматривает закрытый перечень оснований признания закупок несостоявшимися и в этой части содержит лишь бланкетную норму, отсылающую к национальному законодательству государств-членов (пункт 10 приложения 3 к Протоколу о порядке регулирования закупок Договора).

Ранее в Законе № 44-ФЗ для каждого способа закупки были регламентированы отдельные основания признания закупки несостоявшейся, которые содержались в разных нормах закона (ч. 16 ст. 54.4, ч. 16 ст. 66, ч. 6 ст. 77 Закона № 44-ФЗ) и имели в том числе процедурные особенности.

¹ В редакции Федерального закона от 02.07.2021 № 360-ФЗ (оптимизационного пакета)

² Подписан в г. Астане 29.05.2014, ред. от 01.10.2019 с изм. и доп., вступ. в силу с 28.10.2021 (далее – Договор ЕАЭС)

Недавние поправки, внесенные оптимизационным пакетом в Закон № 44-ФЗ и вступившие в силу 01.01.2022, сократили количество открытых конкурентных закупок, стандартизировали их, а также в общем виде сократили сроки проведения закупочных процедур, в результате чего отдельные основания признания закупок несостоявшимися были исключены (например, для электронного аукциона было исключено основание признания закупки несостоявшейся, когда участниками аукциона не было подано ни одного предложения о снижении цены контракта, в связи с тем, что рассмотрение заявок теперь происходит в один этап). При этом по оценке Аналитического центра сама унификация числа оснований признания закупок несостоявшимися и сужение их числа не повлияют на количество несостоявшихся закупок.

Таблица 1

Основания признания закупок несостоявшимися (статья 52, 77 Закона № 44-ФЗ)

Этап закупки	Причина признания закупки несостоявшейся
Подача заявок	Не подано ни одной заявки
	Подана только одна заявка
Рассмотрение заявок	Отклонены все поданные заявки на участие
	Только одна заявка соответствует требованиям документации
Заключение контракта	Уклонение или отказ победителя от заключения контракта
	Заказчик отказался от заключения контракта с единственным участником

Если закупка признается несостоявшейся, в ряде случаев (п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ), заказчик обязан заключить контракт с единственным поставщиком:

- если была получена только одна заявка, и она отвечает требованиям извещения;
- если из всех заявок допущена только одна заявка.

В остальных случаях (если не подано ни одной заявки; если все заявки отклонены; если все участники признаны уклонившимися от заключения контракта) заказчик имеет право заключить контракт с любым единственным поставщиком на условиях извещения или провести новую закупку.

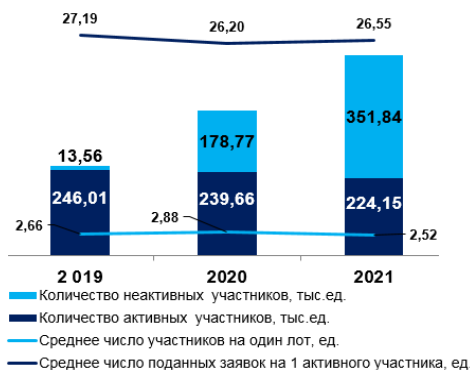
Если начальная максимальная цена контракта превышает установленные размеры, для заключения контракта с единственным поставщиком в отдельных случаях требуется согласование контрольного органа (п. 4 ч. 5 ст. 93 Закона № 44-ФЗ).

3. Статистика признания закупок несостоявшимися

График 5

Активность участников³ в закупках по 44-ФЗ и

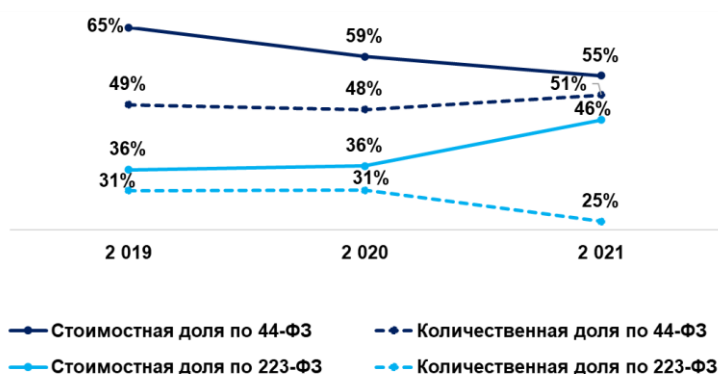
среднее число участников и среднее число поданных заявок



Указанная на графике 1 тенденция формирует гипотезу о недоверии участников к контрактной системе или о недостаточной готовности к включению в конкурентную борьбу за госзаказы. При этом показатели среднего числа поданных заявок на одного активного участника и среднее число участников на один лот достаточно стабильны, но есть небольшая динамика к снижению этих показателей. Данный факт может свидетельствовать о формировании сложившейся конкурентной среды в госзакупках, то есть те, кто ранее научился участвовать в торгах и набрал опыт исполнения госконтрактов, продолжают стабильно участвовать в торгах.

График 6

Объемы несостоявшихся конкурентных закупок по 44-ФЗ и по 223-ФЗ, %



Количественная доля несостоявшихся закупок в контрактной системе стагнирует с 2019 года.

³ Активный участник — участник, подавший хотя бы одну заявку в анализируемом периоде.

Таблица 2 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Топ-5 предметов по количественной и стоимостной долям несостоявшихся конкурентных закупок в 2021 году

№ пп.	Наименование категории ОКПД2	Стоимостная доля несостоявшихся закупок, %		Количественная доля несостоявшихся закупок, %	
		От несост. внутри предмета	От всех несост. по всем предметам	От несост. внутри предмета	От всех несост. по всем предметам
1	Продукция обрабатывающих производств	39,03	23,47	45,27	63,74
2	Сооружения и строительные работы	54,00	25,44	47,07	9,80
3	Услуги, связанные с недвижимым имуществом	92,76	2,16	89,92	7,26
4	Услуги в области информации и связи	50,59	1,25	61,10	4,68
5	Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	67,47	0,55	53,80	2,14

На продукцию, указанную в таблице 2, в течение последних трех лет приходится наибольшая доля несостоявшихся закупок.

При более узком предметном рассмотрении (7-й уровень ОКПД-2) в Топ-3 по количественной доле несостоявшихся закупок попадают сделки с недвижимостью (90%), в частности:

- услуги по покупке и продаже жилых зданий и занимаемых ими земельных участков (93%);
- услуги по покупке и продаже недвижимости, находящейся в собственности на фиксированное время года (92%);
- услуги по покупке и продаже собственного недвижимого имущества (99%).

Наибольшая доля несостоявшихся закупок наблюдается у субъектов с самыми высокими годовыми бюджетами. При этом у них больше всего несостоявшихся закупок по количеству составляют закупки продукции обрабатывающих производств (Москва – 80%, Санкт-Петербург – 70%, Тюменская область – 56%, Краснодарский край – 59%, Новосибирская область – 72%).

Таблица 3 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

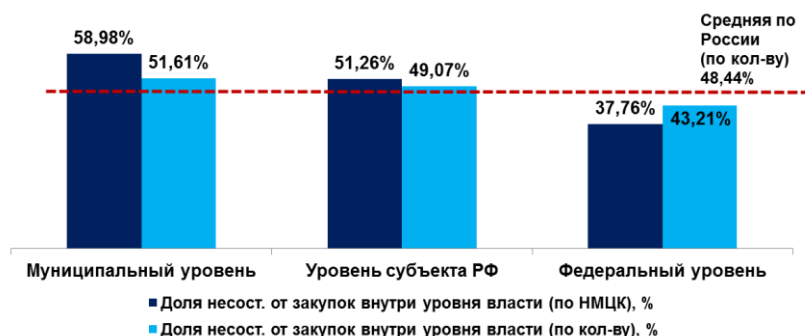
Топ-5 субъектов Российской Федерации по количественной и стоимостной долям несостоявшихся конкурентных закупок в 2021 году по предметам закупки из Топ-5 Таблицы 2

№ пп.	Наименование субъекта РФ	Количественная доля несостоявшихся закупок, %	
		От несост. внутри Топ-5 предметов	От всех несост. в России
1	Москва	46,26	9,31
2	Санкт-Петербург	45,50	4,97
3	Тюменская область	51,46	4,08
4	Краснодарский край	49,13	3,97
5	Новосибирская область	44,11	2,90

Закупки по Топ-5 видам продукции признаются несостоявшимися в большей степени у заказчиков муниципального уровня, что вероятно объясняется недостаточной конкуренцией на местном уровне и непривлекательностью небольших контрактов для крупных региональных или федеральных компаний.

График 7 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся закупок по кодам из Топ-5 Таблицы 2 в разрезе уровней властей, %



В 95,89% случаев признания торгов несостоявшимися приходятся на ситуации, когда отсутствовала конкурентная борьба в закупке, то есть не было подано ни одной или только одна заявка. Такая статистика развеивает миф о том, что несостоявшиеся закупки являются зачастую результатом недобросовестных действий заказчиков, отклоняющих заявки неугодных им участников. В то же время формируется иная гипотеза – о высоком влиянии барьеров входа на рынок госзакупок.

График 8 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся закупок в разрезе способов закупок в 2021 г.

**График 9** (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля по основаниям признания закупок несостоявшимися, 2021 г.



4. Гипотезы о высокой доли несостоявшихся закупок.

С учетом вышеуказанной статистики, стоит рассматривать следующие гипотезы о причинах возникновения несостоявшихся закупок (методология проверок представлена в Приложении к докладу):

- заниженная НМЦК, в связи с чем закупка непривлекательна из-за низкой рентабельности;
- на рынках госзакупок априори низкая конкуренция;
- закупки заранее разделены между поставщиками (происходит картелизация госзакупок);
- заказчики преднамеренно устанавливают незаконные барьеры, чтобы выиграл «свой поставщик»;

Предполагается, что доля несостоявшихся закупок также может зависеть от:

- неудовлетворенности (негативного отношения) к контрактной системе поставщиков и отсутствия мотивации перехода из гражданского рынка в рынок госзакупок;
- невозможности участия малых и средних предприятий в крупных контрактах, неразделенных на лоты;
- сезонности закупочной деятельности организаций;
- установления преференций/ограничений и требований к участникам, что автоматически сужает круг поставщиков на рынке и отсекает тех, кто им не соответствует.

5. Проверка гипотез о причинах высокой доли несостоявшихся закупок

5.1. Заниженная НМЦК

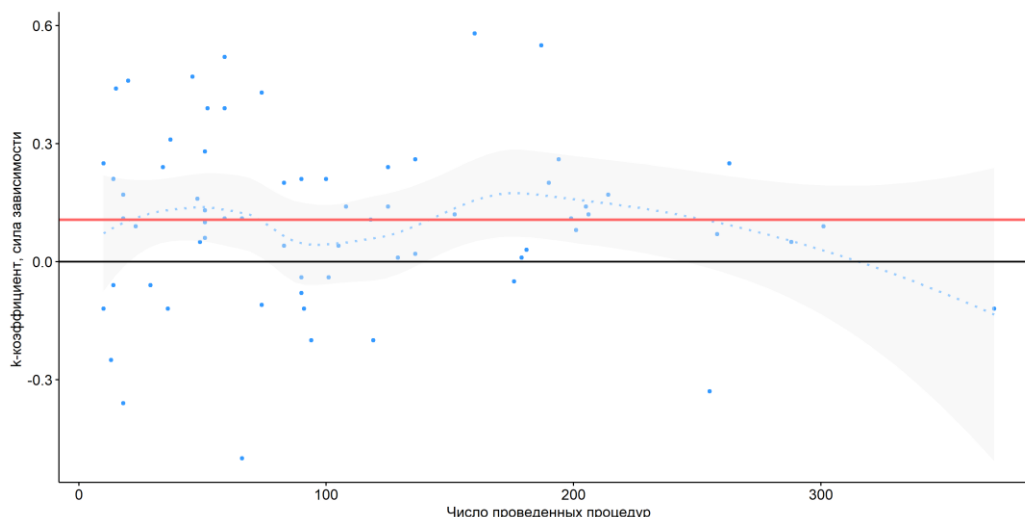
Гипотеза: закупка признается несостоявшейся вследствие заниженных начальных максимальных цен за единицу продукции.

При анализе закупок картофеля (график 10) красная линия, показывающая среднероссийское значение коэффициента k – среднее влияние цены за единицу продукции на вероятность признания процедуры состоявшейся, выше 0, что свидетельствует о наличии зависимости. Такая же зависимость наблюдается в закупках моркови и строительства автомобильных дорог (см. графики 5.1.3-5.1.4 Приложения), но не наблюдается на рынке поставки медицинских средств и инструментов, что может быть связано с комплектацией предметов закупок (объединение в один лот нескольких различных, но связанных между собой товаров), что искажает оценку.

График 10 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Устойчивость средней оценки влияния увеличения цены за единицу продукции на вероятность признания процедуры состоявшейся, в зависимости от числа закупок в субъектах РФ

Картофель



Легенда

- Значения коэффициента k в субъекте РФ
- Среднероссийское значение коэффициента k - влияния цены за единицу продукции
- ... Оцененное значение коэффициента k в диапазоне

2 этап.

График 11 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся закупок в Приволжском федеральном округе, %

Картофель

(по данным Росстата в данном регионе самая низкая средняя цена за 1 кг картофеля)

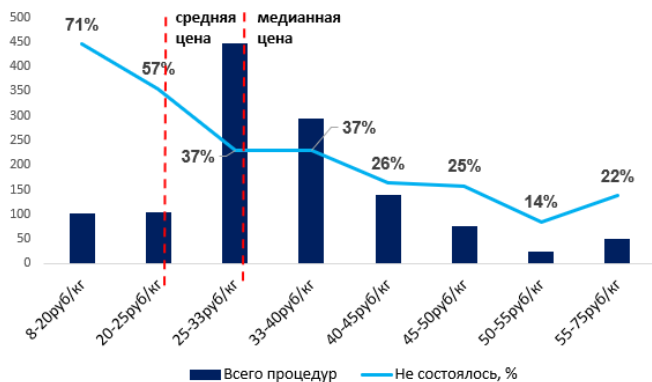
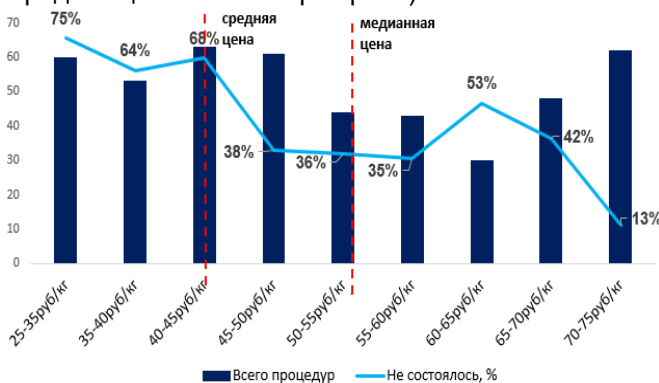


График 12 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся закупок в Дальневосточном федеральном округе, %

Картофель

(по данным Росстата в данном регионе самая высокая средняя цена за 1 кг картофеля)



Зависимость подтверждена – после преодоления средней (медианной) цены на рынке госзакупок, происходит снижение доли несостоявшихся закупок. Аналогичное снижение наблюдается при анализе рынка картофеля в иных федеральных округах Российской Федерации (см. таблицу 5.1.1 в Приложении) при анализе рынка медицинских препаратов на примере закупок парацетамола и рынка услуг на примере предоставления охранных услуг (анализ представлен в Приложении: графики 5.1.5-5.1.8, таблицы 5.1.2.-5.1.3.).

Гипотезу о влиянии низкой НМЦК на конкуренцию также подтверждают результаты опроса Аналитического центра (далее – Опрос АЦ)⁴ - 64% ответивших респондентов, зарегистрированных в ЕИС, отмечают заниженную НМЦК, как один из препятствующих факторов выхода на рынок госзакупок.

Выводы

- Меры по приведению НМЦК торгов к уровню рыночной или выше окажет положительное влияние на долю состоявшихся закупок.

Рекомендации

- Более широко внедрять и приветствовать применение заказчиками автоматизированных ресурсов определения начальных (максимальных) цен на основе статистических, рыночных данных и сведений из ЕИС.

⁴ Опрос проводился на ресурсах Аналитического центра в январе 2022 г.4, в опросе приняли участие 322 респондента (организации и ИП), из которых 256 (80%) респондентов зарегистрированы в ЕИС как поставщики (участники).

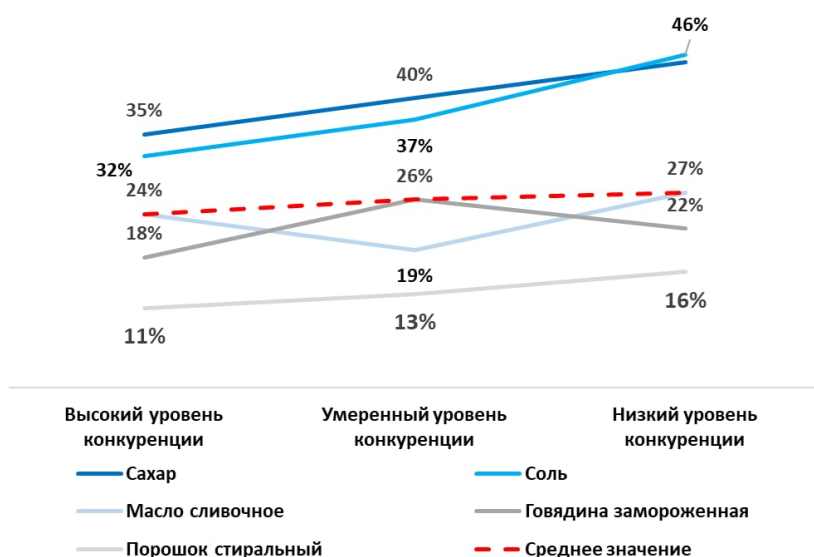
- Разработать индикаторы, определяющие завышенную/заниженную цену государственного (муниципального) контракта по сравнению с рыночной (для конкурентных рынков).

5.2. Низкая конкуренция

Гипотеза: Признание закупки несостоявшейся является следствием низкого уровня конкуренции или высокого уровня рыночной концентрации на рынке госзаказа.

График 13 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Средняя доля несостоявшихся процедур в зависимости от уровня конкуренции поставщиков в регионе для простых предметов закупок



При ряде закупок (например, сахара или соли), развитие конкуренции действительно будет способствовать снижению доли несостоявшихся закупок. Вместе с этим в сложных предметах закупок не представляется возможным провести корректный анализ в силу недостаточной детализированности ОКПД-2 (проведение анализа даже по 7 уровню ОКПД-2 в данном случае приводит к смешению неидентичных товаров/услуг/работ, что искажает анализ).

Согласно результатам Опроса АЦ больше половины респондентов ощущают на себе влияние доминирующих поставщиков на рынке госзакупок. При этом 85% респондентов заявляют, что на их рынках все-таки действует множество конкурентов. Всё это свидетельствует о том, что несмотря на большое число потенциальных поставщиков существенная доля контрактов уходят доминирующим поставщикам, что создает высокую рыночную концентрацию на рынках госзаказа определенной продукции.

График 14-15 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Уровни конкуренции в субъектах РФ в рамках закупок хлеба (цифры – доля несостоявшихся торгов)

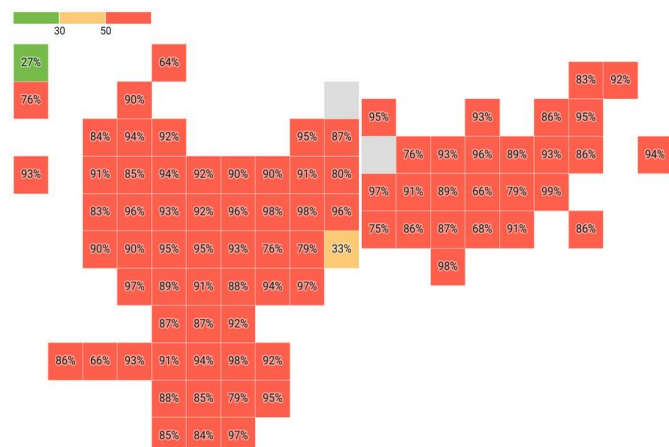
Хлеб



Действительно, даже в рамках закупок хлеба отмечается высокая рыночная концентрация – большинство контрактов заключается с ограниченным числом поставщиков, хотя сама конъюнктура рынка не предполагает такого распределения.

Согласно Опросу АЦ 90% опрошенных респондентов не воспринимают госзаказ как рынок сбыта, а 60% потенциальных поставщиков находят законодательные барьеры входа избыточными, в том числе с точки зрения высоких трудозатрат (см. раздел 5.5 настоящей аналитической записки).

Недвижимость



Также существуют рынки, на которых развита конкуренция на гражданском свободном рынке, но хозяйствующие субъекты не проявляют свою заинтересованность на рынке госзаказа. Примером является рынок жилой недвижимости. Проблема высокого уровня несостоявшихся закупок возникает в связи с нежеланием компаний-застройщиков выходить на рынок госзакупок, так как реализация жилой недвижимости на гражданском рынке проходит быстрее и с наименьшими трудозатратами.

В таких случаях представляется возможным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон № 44-ФЗ в части возможности проведения закупки у единственного

поставщика. Однако, данные изменения не должны противоречить Договору ЕАЭС (см. раздел 6 «Зарубежный опыт и практика»).

Выводы

- При наличии конкурентного гражданского рынка, привлечение к участию в госзакупках новых игроков с этого рынка, повысит уровень конкуренции за госзаказы, что будет способствовать снижению уровня несостоявшихся процедур.
- В случае низкоконкурентного рынка, то есть когда государственную потребность могут выполнять только ограниченное число участников, проведение конкурентных процедур не будет приводить к получению экономии.

Предложения

- Стимулировать конкуренцию на рынке госзакупок путем привлечения поставщиков из свободного гражданского рынка (адвокатирование конкуренции, популяризация госзакупок).
- В случае наличия непреодолимых барьеров для развития конкуренции на конкретном рынке, предусмотреть возможность на закупку у единственного поставщика (пример рынок жилой недвижимости).

5.3. Сговоры участников (картелизация госзакупок)

Гипотеза: картели на закупках приводят к ограничению конкуренции, в связи с чем такие закупки чаще признаются несостоявшимися, а конкуренция на рынках, на которых выявлена картелизация, начинает сокращаться.

Данная гипотеза проверяется вследствие того, что различные схемы картелей приводят к ограничению или устранению конкуренции на торгах.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, если такие соглашения приводят или могут привести, в том числе, к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах или разделу товарного рынка.

Анализ Базы решений ФАС России за 2020-2021 г. позволяет выделить 2 основные схемы действия картелей на торгах.

1. «Раздел торгов» (характерно для рынка с неразвитой конкуренцией, где 2-3 поставщика) – каждый выигрывает поочередно с минимальным снижением НМЦК⁵:

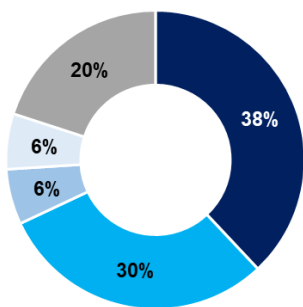
- Добровольный отказ конкурента от участия в закупке
- Подача неконкурентноспособного предложения/заявки или документов с ошибками

2. «Таран» («сговор аффилированных друг с другом участников открытого аукциона (не менее 3) против других участников торгов»)⁶: участники сговора снижают цену до экономически невыгодной, вынуждая добросовестных поставщиков отказаться от дальнейшей борьбы. При рассмотрении вторых частей заявок обнаруживается, что компании-«тараны» не соответствуют требованиям документации и их заявки отклоняются.

График 16 (источник: База решений ФАС России, АЦ РФ)

Рынки, на которых в 2020-2021 гг. выявлены картельные сговоры (доли,%)

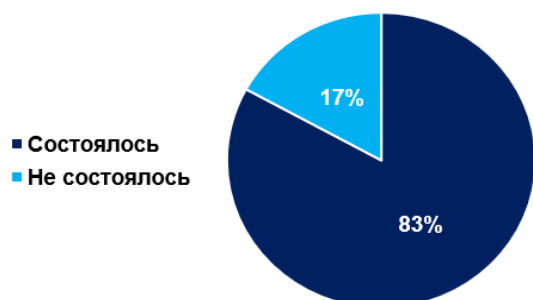
- Ремонтные, строительные работы
- Товары медицинского назначения
- Провольственные товары
- Специальное оборудование
- Разное



Картелизации по большей части подвержены рынки, где поставщики привязаны к месту нахождения заказчика наличием производства или производственных ресурсов.

График 17 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся и состоявшихся закупок, на которых выявлены картели, %



16,6% процедур по количеству и 30,6% по стоимости, в которых был обнаружен картельный сговор, признаны несостоявшимися. Стоит отметить, что все несостоявшиеся закупки были признаны, где применялась схема «раздел торгов».

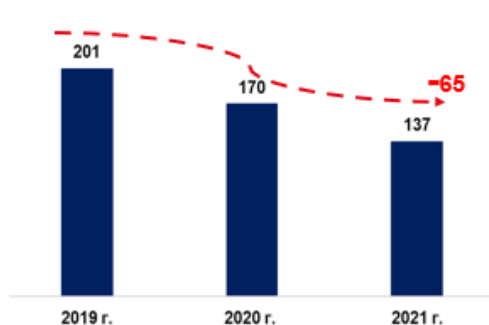
⁵ решение Адыгейского УФАС России по делу №001/01/11-450/2020 от 30 декабря 2020 г.
⁶ решение Нижегородского УФАС России по делу № 052/01/11-1103/2020 от 11 марта 2021 г.

Вместе с этим ФАС России выявляет картельные сговоры на закупках по 44-ФЗ в менее чем 1%⁷ закупок в 2020-2021 гг. как по количеству, так и по сумме НМЦК. Хотя по оценке ФАС России все крупные закупки в сфере лекарственных препаратов картелизированы на 80%⁸.

Помимо того факта, что торги, разделенные между собой олигополией, признаются несостоявшимися, факт выявления картеля также негативно влияет на последующее поведение добросовестных участников рынка госзакупок (см. график 18), снижая их активность по участию в торгах.

График 18 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Количество поставщиков, участвующих в закупках на товарных рынках, где выявлены картели, но не входящие в них



Анализ всех закупок с картелями (рынки, указанные на графике 16) показал, что из-за действий 185 поставщиков, входящих в выявленные ФАС России в 2019-2021 гг. картели, последующие закупки по схожим предметам покинули 65 активных добросовестных участников, которые ранее подавали заявки и наблюдали за действиями картелей в этих закупках. Ежегодно эти 65 участников подавали до 15,5 тыс. заявок (2% от всех поданных заявок в год).

Согласно результатам Опроса АЦ 42% респондентов, незарегистрированных в ЕИС указали, что наличие картельных сговоров является для них барьером для входа на рынок государственных

(муниципальных) закупок (далее — рынок госзакупок).

Выводы.

- Несостоявшимися признаются закупки, в которых картели договариваются выходить на торги по очереди и не мешать друг-другу (схема «раздел торгов»).
- Выявление картельного сговора приводит к последующему уходу добросовестных участников с рынка госзакупок.
- Картельные сговоры являются барьером для входа новых хозяйствующих субъектов на рынок госзакупок.

Рекомендации.

- Разработка комплекса мер по развитию конкуренции на олигополистических и монополистических рынках для снижения возможностей формирования картелей.
- Автоматизация системы отслеживания картелей, в том числе путем внедрения искусственного интеллекта: критериями отслеживания могут стать минимальное снижение НМЦК по результатам торгов, повторяющиеся участники-победители⁹, один ip-адрес участников или иная аффилированность участников.
- Предлагается рассмотреть целесообразность дополнения оснований по включению в реестры недобросовестных поставщиков (далее — РНП) участников выявленных картелей.

5.4. Злоупотребления заказчиков

Гипотеза: заказчики путем установления незаконных барьеров устраняют добросовестных игроков с закупок, в результате чего контракты заключаются с единственными поставщиками.

По статистике ФАС России за 2020 год из всех возбужденных дел об административных правонарушениях (27 тыс.) за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок 24% дел (6,7 тыс.) возбуждены за неправомерные отказы в допуске к участию в закупке, признание заявки на участие в закупке подлежащей, соответствующей требованиям документации о закупке, когда она таковой не является, нарушение порядка рассмотрения и оценки таких заявок (ч. 2 статьи 7.30 КоАП РФ)¹⁰.

Анализ 100 различных закупок, проведенных в 2021 году и признанных несостоявшимися, показал, что указанные закупки чаще всего были признаны несостоявшимися в силу следующих барьеров, установленных заказчиками:

- 1) некорректное описание предмета закупки: установление некорректных требований к товару, установление излишних требований и показателей, значение которых невозможно определить на данном этапе производства; необоснованное установление требований к закупаемому товару, которым соответствует только единственный товар на рынке;
- 2) запутанная закупочная документация, установление ненадлежащей инструкции по заполнению заявки с целью создания избыточной сложности при ее заполнении;
- 3) технические ошибки в документации, вводящие участников закупки в заблуждение;
- 4) требование участникам закупки о предоставлении документации, не предусмотренной Законом № 44-ФЗ;
- 5) отсутствие критериев оценки заявок либо установление критериев оценки заявок с нарушениями;

⁷ Согласно внутренним регламентам ФАС России решения по возбужденным делам размещаются в Базе решений ФАС России на официальном сайте

⁸ <https://issek.hse.ru/press/203400882.html>

⁹ Термин "повторяющиеся участники закупок" законодательно не закреплен, к ним относятся победители закупок у одного заказчика или в определенной сфере закупок («монополисты сегмента»)

¹⁰ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" по итогам 2020 года, Минфин России

- 6) отклонение заявки по показателям и требованиям, не указанным в документации;
- 7) размещение заказчиком документации в ненадлежащем формате: в формате, не обеспечивающем возможности копирования фрагментов при условии, что такой текст необходим для заполнения заявки (участнику закупки необходимо заполнять заявку в ручном режиме при наличии большого объема информации); с необоснованно увеличенным количеством страниц (просмотр документа намеренно затрудняется, что приводит к ограничению количества потенциальных участников закупки.)
- 8) иные нарушения (указание на официальном сайте заказчика недостоверной информации в отношении закупки, выбор неправомерного способа определения поставщика, отклонение заявки за погрешности в оформлении).

График 19 (источник: База решений ФАС России, ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Частота выявленных нарушений и злоупотреблений заказчиков в госзакупках



Из указанных проанализированных закупок 93% закупок были признаны несостоявшимися по основанию допуска 1 заявки (при этом в 52% случаев были поданы 2 заявки, в 48% - от 3 до 6 заявок), оставшиеся 7% закупок – по причине того, что была подана только одна заявка, соответствующая требованиям. В 92% закупок контракт был заключен с единственным поставщиком по результатам несостоявшихся закупок.

Выводы

- Злоупотребления заказчиков, связанные с установлением незаконных барьеров (использование запутанной и противоречивой документации, запросы излишних сведений и создание иных трудностей для участия в закупке), являются системными и приводят к тому, что заявки добросовестных участников отклоняются, а торги, осуществляемые на высококонкурентных рынках, признаются несостоявшимися вследствие допуска единственной заявки, после чего заказчики заключают контракты с единственными поставщиками.

Рекомендации.

- Введение рейтинга заказчиков по различным показателям (качество составленной документации; соблюдение регламента проведения закупок и т.д.), установление ключевых показателей эффективности для заказчиков, что должно привести к снижению числа злоупотреблений.

5.5. Недоверие поставщиков к контрактной системе

Гипотеза: у поставщиков отсутствует мотивация выходить на рынок госзакупок и участвовать в торгах в силу низкого уровня доверия к контрактной системе, наличия в ней административных барьеров либо опасение применения к поставщикам публичных санкций.

На сайте Аналитического центра в январе-феврале 2022 г. проведен открытый опрос, адресуемый к участникам рынка госзаказа, а также к участникам открытого коммерческого рынка.

По результатам опроса наиболее частыми ответами (разрешались множественные ответы) на вопрос о сдерживающих факторах стали следующие:

- высокая трудоемкость для участия в закупках (60% респондентов), в том числе необходимость наличия в штате квалифицированных кадров;
- наличие бюрократизированных процедур (сложность подготовки документации (отметили 53% респондентов);
- трудность соответствия техническим и формальным требованиям (53%): например, подтверждение места производства товара - присутствие в реестре Минпромторга);
- необходимость привлечения средств для обеспечения контракта (53%);
- отсутствие паритета рисков сторон (46%);
- картелизация закупок (42%);
- проявления коррупции (32%).

Среди ответов поставщиков, зарегистрированных в ЕИС, чаще всего назывались следующие препятствия для выхода на торги:

- малая результативность от участия в закупке при высоких трудозатратах (61% респондентов ответили, что выигрывают процедуры менее чем в 30% случаев);
- отсутствие убежденности в эффективности существующего механизма защиты прав и интересов участников закупок (25% респондентов из тех, кто обращались за защитой своих прав в уполномоченные органы, смогли защитить свои интересы, и при этом лишь 18% всех ответивших респондентов считают текущие механизмы защиты прав и законных интересов действенными).

Усложняют процесс и частые изменения действующих законов подзаконными актами и невозможности уследить за всеми изменениями. Так по оценкам Счетной палаты Российской Федерации только в 2019 году Закон № 44-ФЗ менялся 8 раз и в его развитие было принято 55 нормативных правовых актов. Оптимизационный пакет также внес множество поправок в Закон № 44-ФЗ.

Выводы.

- Недоверие к контрактной системе может быть объяснимо общей тенденцией недоверия к общественным институтам и институтам власти. В 2019 году Россия заняла последнее место рейтинга доверия к общественным институтам. В 2020 году за время пандемии уровень доверия к государству упал у 61% россиян¹¹.

Рекомендации.

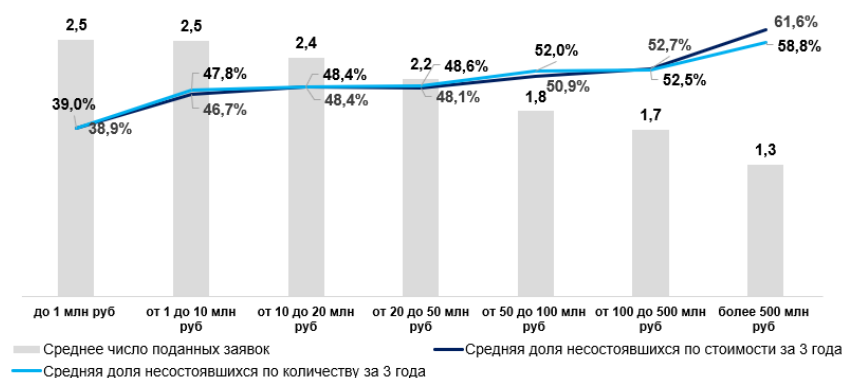
- Разработка комплекса мер по повышению доверия участников рынка к системе государственных закупок (формирование политики клиентоцентричности не только в отношении заказчиков, но и в отношении участников, упрощение правил участия и подготовки заявок для участников, снижение финансовой нагрузки на участников, популяризация госзакупок, в том числе путем проведения круглых столов, конференций, обучающих семинаров и т.д., улучшение выявления и раскрываемости коррупционных дел и незаконных сговоров на торгах, автоматизация рассмотрения типовых обращений организаций и граждан о разъяснении норм законодательства о закупках, а также обжалований).

5.6. Крупные контракты

Гипотеза: с увеличением НМЦК снижается количество уникальных участников, способных подготовить заявку и обеспечить необходимые обеспечительные меры, что снижает конкуренцию и приводит к признанию торгов несостоявшимися.

График 20 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

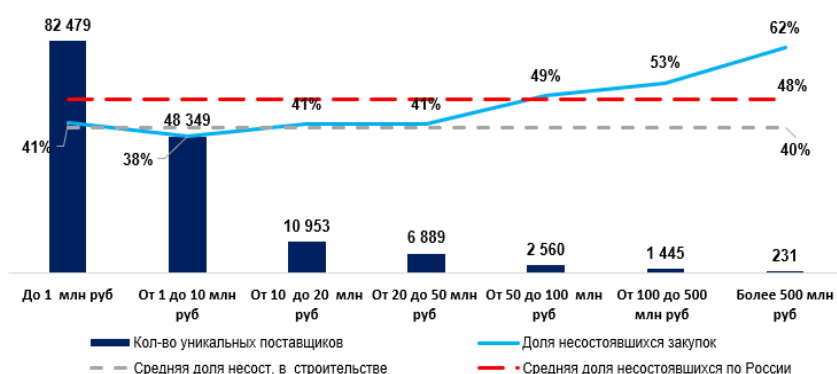
Доля несостоявшихся закупок и среднее число поданных заявок в градации НМЦК за 2019-2021 гг.



Согласно графику 20 гипотеза подтверждена.

График 21 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся закупок и количество уникальных участников¹² в градации диапазонов НМЦК, строительство



Зависимость наблюдается также в анализе закупок по предметам с самыми высокими долями несостоявшихся торгов - в сфере строительства (см. график 21), здравоохранения, обрабатывающих производств (см. графики 5.6.1-5.6.2 в Приложении).

При анализе всех трех ОКПД-2, входящих в ТОП-3 закупок с самыми высокими долями несостоявшихся закупок, наблюдается:

- увеличение доли несостоявшихся закупок при превышении НМЦК порога в 50 млн.руб.:
 - в сфере здравоохранения – на 17 пп;
 - в сфере обрабатывающих производств – на 11 пп;
 - в сфере строительства – на 13 пп;
- снижение количества уникальных поставщиков, способных выполнять крупные заказы (свыше порога в 50 млн руб.):
 - в сфере здравоохранения – в 86 раз;
 - в сфере обрабатывающих производств – в 35 раз;
 - в сфере строительства – в 11 раз.

¹¹ <https://www.rbc.ru/society/22/01/2019/5c4632139a7947d392889cfd>, <https://www.rbc.ru/society/26/05/2020/5eccff7b9a794728f8f0f327>

¹² Уникальный участник – участник, который хотя бы 1 раз подал заявку на участие в конкурентной процедуре

Выводы.

- В крупных контрактах (свыше 50 млн. руб.) наблюдаются самые высокие доли несостоявшихся закупок.
- С увеличением НМЦК снижается количество уникальных поставщиков, способных участвовать в крупных закупках. Данный фактор может рассматриваться как барьер для участия малого и среднего предпринимательства в закупках.

Рекомендации.

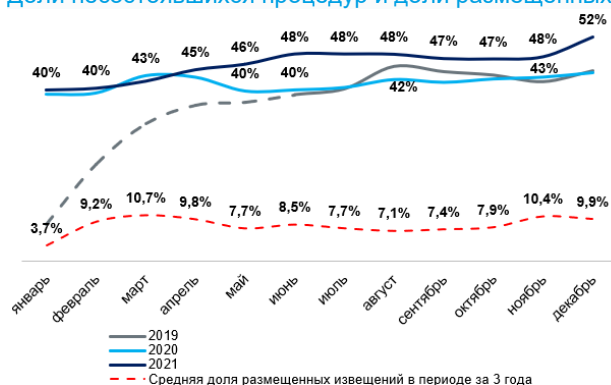
- По аналогии с зарубежным опытом (см. раздел «Зарубежное регулирование и опыт») с учетом отраслевой специфики предмета закупки разработать механизм автоматизированных рекомендаций по разделению закупки на лоты с учетом состояния конкуренции на рынке.

5.7. Сезонность

Гипотеза: вероятность признания процедуры несостоявшейся имеет периодический – сезонный характер, зависящий от частоты публикации извещений. Предполагается, что одновременное проведение большого числа торгов по схожим предметам закупок ограничивает возможности участников по подачи заявок вследствие нехватки трудовых и финансовых ресурсов.

График 22 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доли несостоявшихся процедур и доли размещенных извещений по месяцам



На графике 22 не наблюдается единообразных увеличений доли несостоявшихся процедур при всплесках закупочной активности заказчиков (начало и конец года). При этом колебания количества извещений в течение года не существенные (разница в 3-4 %).

Январь-май 2019 г. не является репрезентативной выборкой, так, как только в январе 2019 г. все процедуры были переведены на электронный формат, в связи с чем ЕИС Мониторинг не содержит полные данные о проводимых закупках

На графике сезонной продукции сельского, рыбного и лесного хозяйства не наблюдается единообразных изменений доли несостоявшихся процедур, за исключением месяца май (см. график 5.7.1 в Приложении).

Выводы.

- Гипотеза о сезонности доли несостоявшихся процедур не подтверждается.

5.8. Преференции/ограничения/требования

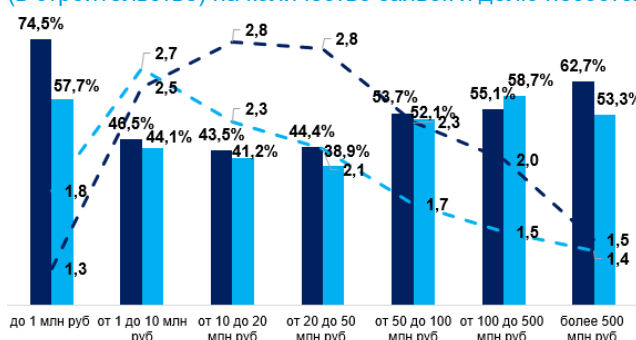
Гипотеза: установление в закупочной документации предусмотренных законом требований, ограничений и преференций сужает конкуренцию на закупках (отсекается часть поставщиков, которая не соответствует заявленным требованиям), что приводит к снижению конкуренции и признанию закупки несостоявшейся.

Легенда для графиков

- Доля несостоявшихся с требованием/ограничением/преференцией
- Доля несостоявшихся без требования/ограничения/преференции
- Среднее число поданных заявок в закупках с требованием/ограничением/преференцией
- Среднее число поданных заявок в закупках без требования/ограничения/преференции

График 23 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Влияние требования о наличии опыта работы (в строительстве) на количество заявок и долю несостоявшихся.



Установление требования о наличии опыта характерно для строительной отрасли.

Наибольшее влияние данного требования отмечено в мелких контрактах до 1 млн руб. При его установлении происходит рост доли несостоявшихся на 16,8 пп.

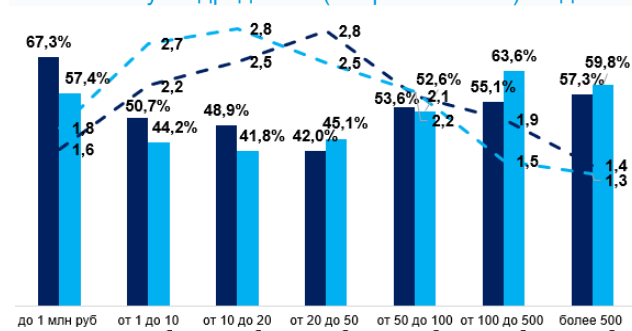
На иных ценовых диапазонах отмечено не столь сильное влияние. Более того, среднее число поданных заявок в закупках с требованием выше чем без него, что может говорить об установлении заказчиком требований к опыту только на высококонкурентных рынках, а там где наблюдается дефицит квалифицированных участников,

заказчики предпочитают не устанавливать требования к опыту.

График 24 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Влияние требования о привлечении МСП и СОНКО

в качестве субподрядчиков (в строительстве) на долю несостоявшихся



Установление требования о привлечении МСП и СОНКО характерно для строительной отрасли.

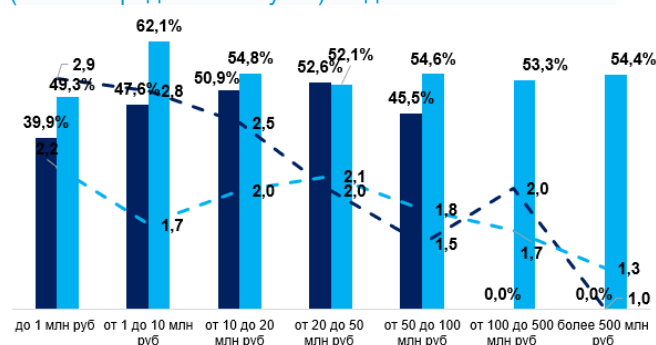
Отсутствие данного требования ощутимо в мелких контрактах до 1 млн руб (доля несостоявшихся при отсутствии требования ниже на 9,9 пп) и в контрактах от 1 до 20 млн руб. (на 6,5-7,1 пп).

Таким образом, установление обязательства о привлечении субподрядчиков не целесообразно в мелких контрактах.

График 25 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Влияние требования об участии только МСП и СОНКО

(во всех предметах закупки) на долю несостоявшихся



Отсутствие данного требования в документацию оказывает положительное влияние в ценовых диапазонах от 1 до 20 млн руб (доли несостоявшихся при отсутствии требований выше от 3,9 до 14,5 пп, чем при их наличии).

Данная статистика может свидетельствовать, что установление требований о привлечении МСП и СОНКО в крупных контрактах не используется и не целесообразно. Конкурентная борьба между МСП без участия крупных компаний при установлении подобных требований

протекает более активно и прозрачно (вероятнее всего без применения незаконных схем сговоров).

График 26 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Влияние запрета на допуск иностранного товара (во всех предметах закупки) на долю несостоявшихся

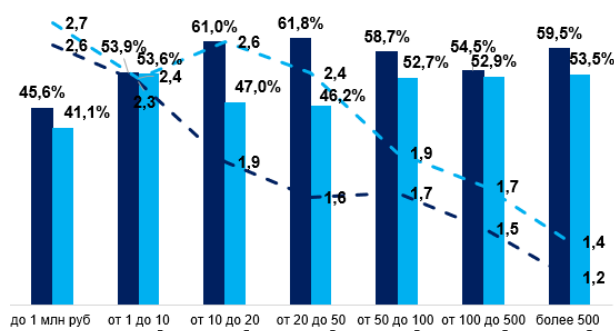
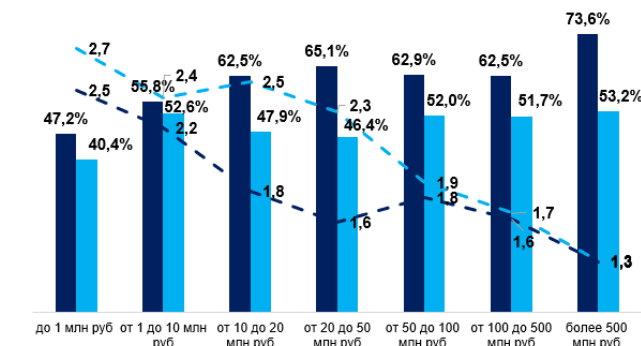


График 27 (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Влияния преимущества для товаров из ЕАЭС (во всех закупках) на долю несостоявшихся



На всех ценовых диапазонах наблюдается меньшая доля несостоявшихся закупок в случае отсутствия запрета на допуск товаров иностранного происхождения (min – 0,3 пп, max – 15,6 пп). Аналогичная тенденция видна при установлении преимущества для товаров из ЕАЭС.

Данные результаты объяснимы следующим:

1. В настоящее время сохраняется высокая зависимость от импортных товаров¹³. А ряд целевых показателей по импортозамещению все еще не выполнены (например, показатели закупок органами власти и госкорпорациями отечественного программного обеспечения, предусмотренные национальным проектом «Цифровая экономика»).
2. Сложная система подтверждения места происхождения товара при высоких финансовых и трудовых затратах сбора большого комплекта документов включение в реестр промышленной продукции, произведенной на территории Российской Федерации, происходит лишь на 1 год; отсутствует возможность отложенного представления информации о включении продукции с длительным сроком производства/строительства в реестр при закупках или формирования предварительной записи в реестре на основании информации технического проекта такой продукции.

Влияние иных преимущества/требования/ограничения (обеспечение контракта, требования об отсутствии в РНП, наличие аванса) на долю несостоявшихся закупок не имеет ярко выраженной зависимости (см. графики 5.8.1-5.8.3 Приложения).

13 <https://www.rbc.ru/economics/31/05/2021/60b246a99a79479d40d6d0f5>

Выводы.

- Конкурентная борьба, где участвует только МСП и СОНКО протекает более активно и прозрачно.
- К росту доли несостоявшихся закупок в строительстве также приводит установление: требования о наличии опыта работы (но только в контрактах до 1 млн руб.), требования о привлечении МСП-субподрядчиков (в контрактах до 20 млн руб.), запрета на допуск товаров иностранного происхождения, преимущества для товаров из ЕАЭС.

Рекомендации.

- Стимулировать МСП и СОНКО принимать участие в закупках.
- В части устранения влияния запрета на допуск иностранного товара и преимущества для товаров из ЕАЭС рекомендуется снизить зависимость от импортных товаров и упростить процедуру подтверждения места происхождения товара.

6. Зарубежное регулирование и опыт

Обзор зарубежного опыта (ЕС, Великобритания, Китай, Канада, США) показывает, что в исследованных странах отсутствует понятие несостоявшихся торгов.

В соответствии с законами о публичных закупках контракт заключается с участником, который не был отстранён от участия и чье предложение отвечает требованиям, условиям и критериям, изложенным в уведомлении. Предполагается, что торги, на которые подана или допущена одна заявка, могут привести к заключению контракта.

- Одним из индикаторов состояния системы закупок в странах ЕС является доля торгов с единственной заявкой. Нормальным значением является доля таких торгов менее 10%, превышение порога в 20% приводит к попаданию в красную зону. Только 3 страны ЕС имеют значения ниже 10%, у 8 стран средние показатели, а в 19 странах показатели превышают 20%. Причем у 6 стран доля таких торгов составляет от 39% до 51% от всех объявленных торгов¹⁴.

Отсутствие понятия несостоявшихся торгов, позволяет этим странам не устанавливать нормы о последствиях таких торгов и санкциях. Однако заказчики КНР¹⁵ обязаны провести повторные торги, если все участники были отстранены.

Европейское законодательство¹⁶ позволяет заказчику запрашивать у участников уточнение заявок или недостающие документы при соблюдении принципов равных условий и прозрачности. А участнику, для которого имеются основания для отстранения, разрешается представить доказательства, что он принял достаточные меры для демонстрации своей надежности и способности выполнить контракт, что может явиться основанием для его допуска к дальнейшему участию в торгах.

Такие нормы позволяют исключить отстранение заявок по формальным основаниям, а участникам дать шанс подтвердить свою надежность и дееспособность, что положительно сказывается на уровне конкуренции.

Опыт, который может быть применим в контрактной системе Российской Федерации.

1. Из-под действия Директивы Евросоюза, что повторяется в законодательстве всех стран-членов, исключены закупка и аренда любой существующей недвижимости и участков земли под ними. Вместе с этим закупки жилой недвижимости в соответствии с Договором ЕАЭС должны проводиться по конкурентной процедуре и контракты не могут быть заключены способом выбора единственного поставщика. Однако в Российской Федерации доля несостоявшихся по результатам закупки недвижимости достигает более 90%, в том числе в связи с нежеланием застройщиков выходить на рынок госзакупок.

2. Как показывает опрос, проводимый ОЭСР, большой размер контрактов является фактором ограничения участия поставщиков в закупках (96% респондентов подтвердили наличие данной проблемы при участии в закупках)¹⁷. В частности, это является препятствием для участия малого и среднего бизнеса, который ежегодно участвует в половине государственных и муниципальных закупок.

Законодательство всех рассмотренных стран предусматривает меры по усилению конкуренции в части поощрения разумного разделения крупных контрактов на лоты, а также мониторинг объединения и централизации закупок во избежание чрезмерной концентрации покупательной способности и ценового сговора. Примечательной является практика Федеративной Республики Германия по автоматизации процессов разделения закупок на лоты. Правительство Германии в партнерстве с консалтинговой фирмой разработало инструмент, который использует сложные алгоритмы для принятия решений. Инструмент использует статистику Федерального статистического управления (Destatis) о количестве сотрудников, объемах продаж и стоимости производства в различных отраслях и сферах деятельности. В целях упрощения инструмент использует общенациональные данные для обеспечения более точной оценки отрасли. Вначале соответствующая информация о закупке, о которой идет речь, вводится в инструмент, чтобы учесть специфику отрасли, а затем инструмент генерирует предлагаемое разделение контракта.

¹⁴ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

¹⁵ Закон о государственных закупках КНР, от 29.06.2002, №68

¹⁶ Директива Европейского союза 2014/24/EU

¹⁷ Источник: ОЭСР, [https://one.oecd.org/document/C\(2019\)94/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2019)94/FINAL/en/pdf)

Приложение

Таблица 3.1 к разделу «Статистика признания закупок несостоявшимися.

Топ-3 предметов по 7-ому уровню ОКПД 2 с учетом стоимостных и количественных долей несостоявшихся закупок от всех закупок, а также от всех закупок по этому предмету в 2021 году

№ пп.	Наименование категории ОКПД2 (0 уровень)	Наименование категории ОКПД2 (7 уровень)	Стоимостная доля несостоявшихся закупок, %		Количественная доля несостоявшихся закупок, %	
			От несост. внутри предмета	От всех несост. по 0-ому ОКПД 2	От несост. внутри предмета	От всех несост. по 0-ому ОКПД 2
1.	Продукция обрабатывающих производств	Реагенты диагностические	74,32	1,78	67,47	2,91
		Инструменты и приспособления, применяемые в медицинских целях, прочие, не включенные в другие группировки	58,05	2,07	49,51	2,84
		Препараты противоопухолевые	82,91	6,63	72,98	1,82
2.	Сооружения и строительные работы	Работы строительные по строительству автомагистралей, автомобильных дорог, улично-дорожной сети и прочих автомобильных или пешеходных дорог, и взлетно-посадочных полос аэродромов	49,68	31,83	47,47	14,91
		Здания жилые общего назначения	94,64	2,29	94,61	7,96
		Работы строительные по возведению нежилых зданий и сооружений (работы по строительству новых объектов, возведению пристроек, реконструкции и ремонту зданий)	73,49	7,77	52,67	2,53
3.	Услуги, связанные с недвижимым имуществом	Услуги по покупке и продаже жилых зданий и занимаемых ими земельных участков	93,52	90,96	93,30	91,58
		Услуги по покупке и продаже недвижимости, находящейся в собственности на фиксированное время года	92,44	3,07	92,24	3,22
		Услуги по покупке и продаже собственного недвижимого имущества	98,05	3,28	99,49	3,17
4.	Услуги в области информации и связи	Услуги по сопровождению компьютерных систем	70,07	7,09	72,05	11,07
		Марки почтовые негашеные, гербовые и аналогичные марки	96,89	1,03	88,62	4,98
		Услуги по широкополосному доступу к информационно-коммуникационной сети Интернет по проводным сетям	71,54	0,98	56,76	2,06
5.	Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	Услуги санаторно-курортных организаций	76,25	29,07	76,27	19,49
		Услуги в области медицины прочие, не включенные в другие группировки	75,77	16,94	51,45	17,40
		Услуги организаций санитарно-эпидемиологической службы	71,65	2,37	66,34	8,81

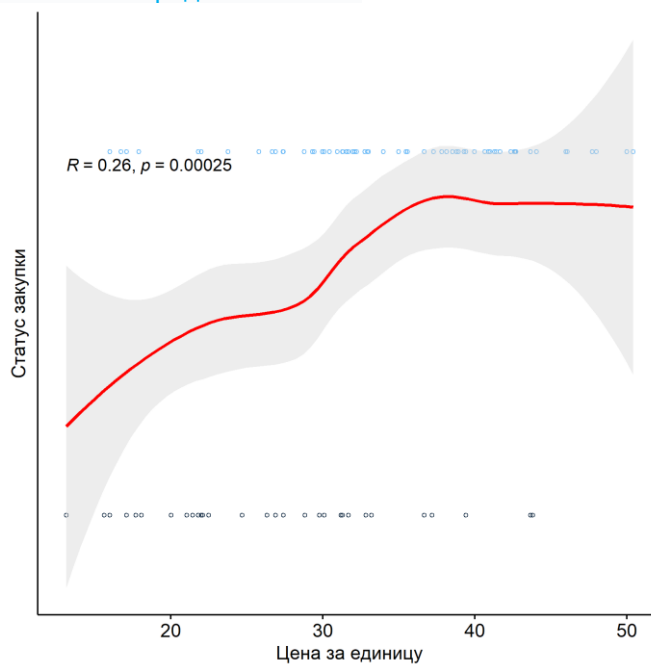
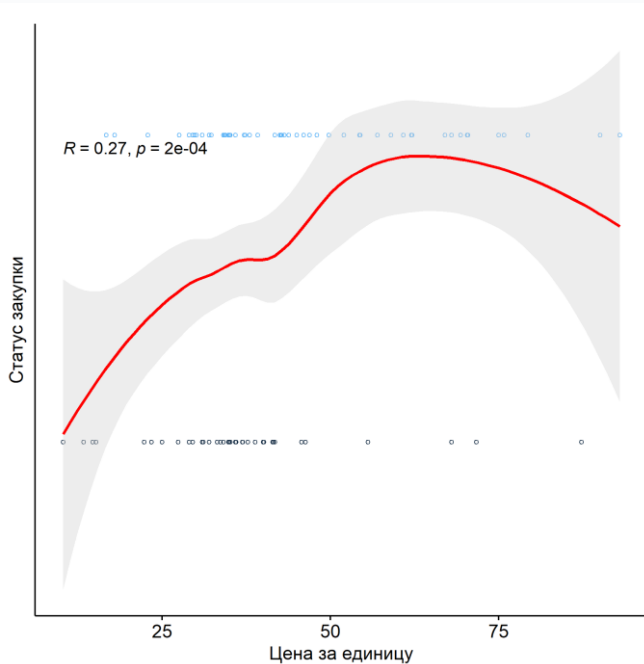
Графики 5.1.1.-5.1.2 к подразделу «Заниженная НМЦК» (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Оценка влияния повышения цены за единицу продукции на вероятность признания процедуры состоявшейся (R), в субъекте РФ

Картофель

Москва

Нижегородская область



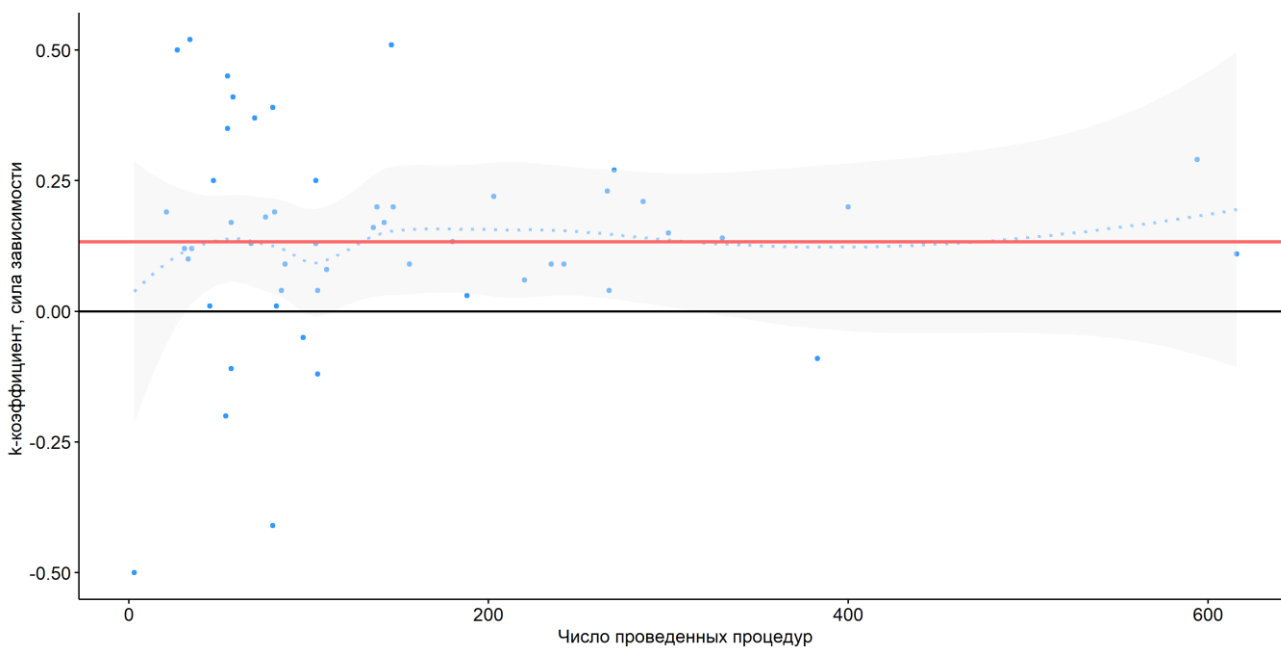
Легенда

- Состоявшаяся процедура
- Несостоявшаяся процедура
- Оценка вероятности признания процедуры состоявшейся

График 5.1.3 к подразделу «Заниженная НМЦК» (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

График зависимости коэффициента k – силы зависимости уровня несостоявшихся процедур от изменения цены за единицу продукции - от числа проведенных процедур торгов в регионах РФ

Морковь



Легенда

- Значения коэффициента k в субъекте РФ
- Среднероссийское значение коэффициента k - влияния цены за единицу продукции
- Оцененное значение коэффициента k в диапазоне

График 5.1.4 к подразделу «Заниженная НМЦК» (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

График зависимости коэффициента k – силы зависимости уровня несостоявшихся процедур от изменения цены за единицу продукции - от числа проведенных процедур торгов в регионах РФ

Дороги автомобильные

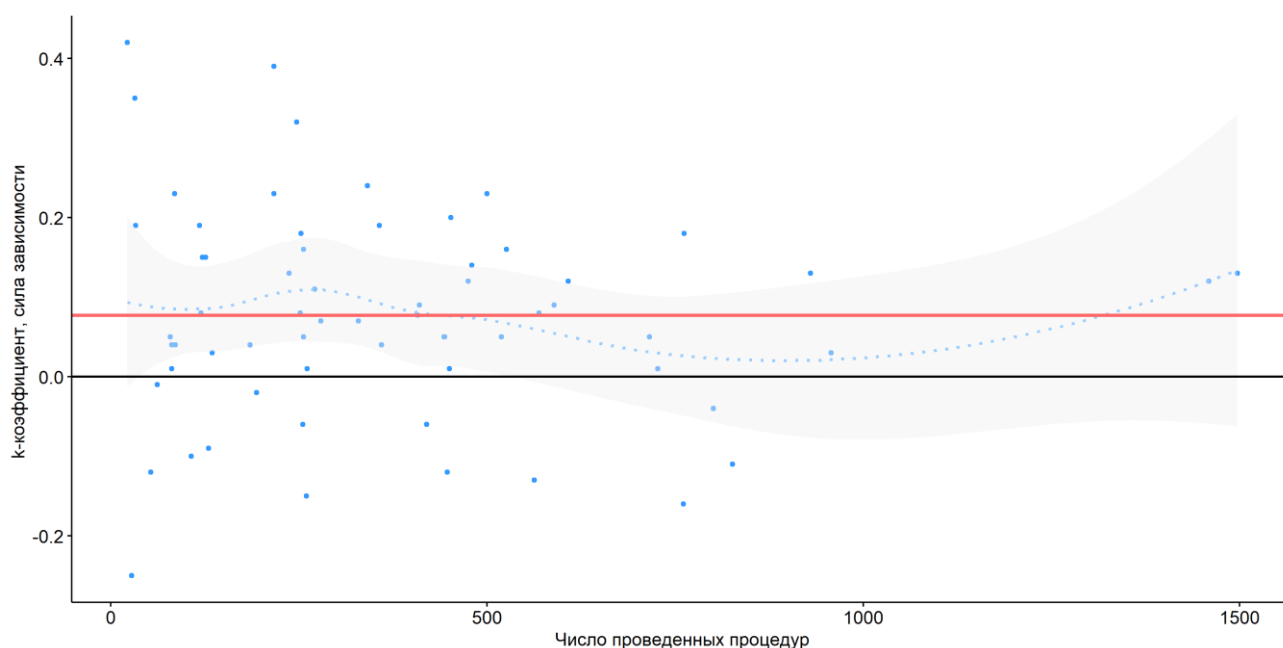


Таблица 5.1.1 к подразделу «Заниженная НМЦК» (источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля закупок с установлением в закупке цены ниже средней по региону, и среднее снижение доли несостоявшихся при установлении цены в закупке выше средней по региону

Наименование ФО	Доля закупок, проводимых с ценой за 1 кг картофеля ниже средней цены по ФО, %	Снижение доли несостоявшихся закупок при установлении цены за 1 кг картофеля выше средней цены по ФО, процентные пункты (пп)
Центральный	13%	На 20 пп
Северо-Западный	8%	На 17 пп
Южный	4%	На 25 пп
Северо-Кавказский	14%	На 47 пп
Приволжский	11%	На 36 пп
Уральский	8%	На 22 пп
Сибирский	10%	На 17 пп
Дальневосточный	31%	На 29 пп

АНАЛИЗ ЦЕН ПАРАЦЕТАМОЛА (руб/кг), сформированных при проведении закупок в рамках 44-ФЗ

График 5.1.5 к подразделу «Заниженная НМЦК»

Доля несостоявшихся закупок в Южном федеральном округе в диапазоне цен за 1 шт таблетки, %

(в данном регионе самая низкая медианная цена за 1 шт таблетки парацетамола)

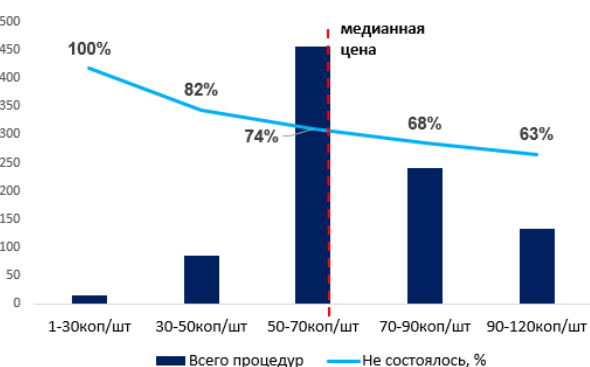


График 5.1.6 к подразделу «Заниженная НМЦК»

Доля несостоявшихся закупок в Уральском федеральном округе в диапазоне цен за 1 шт таблетки, %

(в данном регионе самая высокая медианная цена за 1 шт таблетки парацетамола)

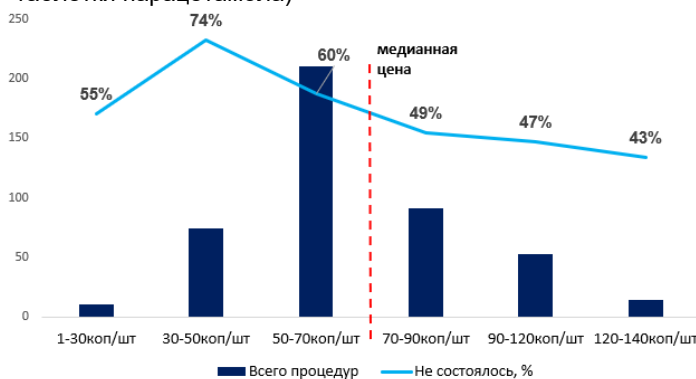


Таблица 5.1.2 к подразделу «Заниженная НМЦК»

Доля закупок с установлением в закупке цены ниже медианной по региону, и среднее снижение доли несостоявшихся при установлении цены в закупке выше медианной по региону.

Наименование ФО	Доля закупок, проводимых с ценой за 1 шт таблетки парацетамола ниже медианной цены по ФО, %	Снижение доли несостоявшихся закупок при установлении цены за 1 шт таблетки парацетамола выше медианной цены по ФО, пп
Центральный	54%	На 11 пп
Северо-Западный	50%	На 13 пп
Южный	56%	На 9 пп
Северо-Кавказский	49%	На 18 пп
Приволжский	53%	На 20 пп
Уральский	54%	На 13 пп
Сибирский	47%	На 9 пп
Дальневосточный	54%	На 10 пп

АНАЛИЗ ЦЕН ОХРАННЫХ УСЛУГ (человеко-час), сформированных при проведении закупок в рамках 44-ФЗ

График 5.1.7 к подразделу «Заниженная НМЦК»

Доля несостоявшихся закупок в Дальневосточном федеральном округе в диапазоне цен за человеко-час услуг, %

График 5.1.8 к подразделу «Заниженная НМЦК»

Доля несостоявшихся закупок в Северо-Западном федеральном округе в диапазоне цен за человеко-час услуг, %

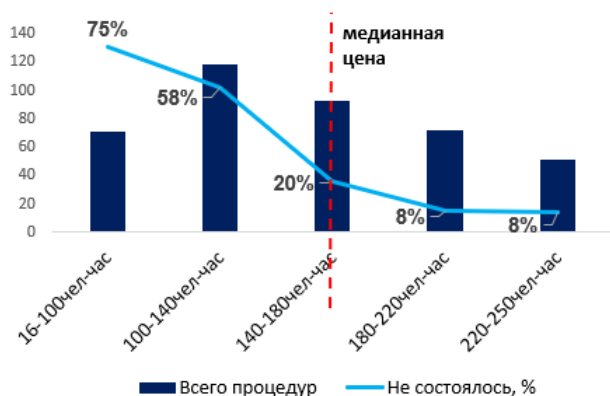


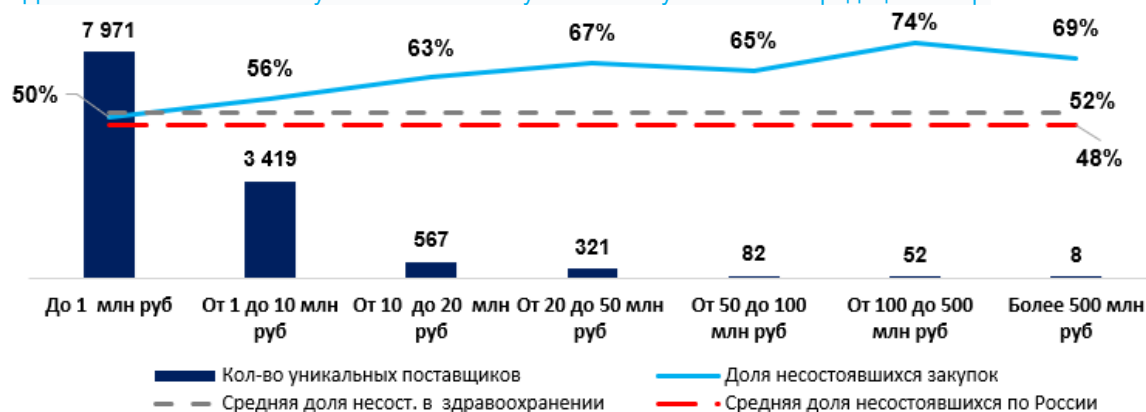
Таблица 5.1.3 к подразделу «Заниженная НМЦК»

Доля закупок с установлением в закупке цены ниже медианной по региону, и среднее снижение доли несостоявшихся при установлении цены в закупке выше медианной по региону.

Наименование ФО	Доля закупок, проводимых с ценой за 1 шт таблетки парацетамола ниже медианной цены по ФО, %	Среднее снижение доли несостоявшихся закупок при установлении цены за 1 шт таблетки парацетамола выше медианной цены по ФО, пп
Центральный	52%	На 2%
Северо-Западный	70%	На 13%
Южный	52%	На 5%
Северо-Кавказский	54%	На 10%
Приволжский	51%	На 1%
Уральский	67%	На 7 %
Сибирский	53%	На 7%
Дальневосточный	60%	На 33%

АНАЛИЗ РЫНКА УСЛУГ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**График 5.6.1 к подразделу «Крупные контракты»**

Доля несостоявшихся закупок и количество уникальных участников в градации НМЦК

**АНАЛИЗ РЫНКА ОБРАБАТЫВАЮЩИХ ПРОИЗВОДСТВ****График 5.6.2 к подразделу «Крупные контракты»**

Доля несостоявшихся закупок и количество уникальных участников в градации НМЦК

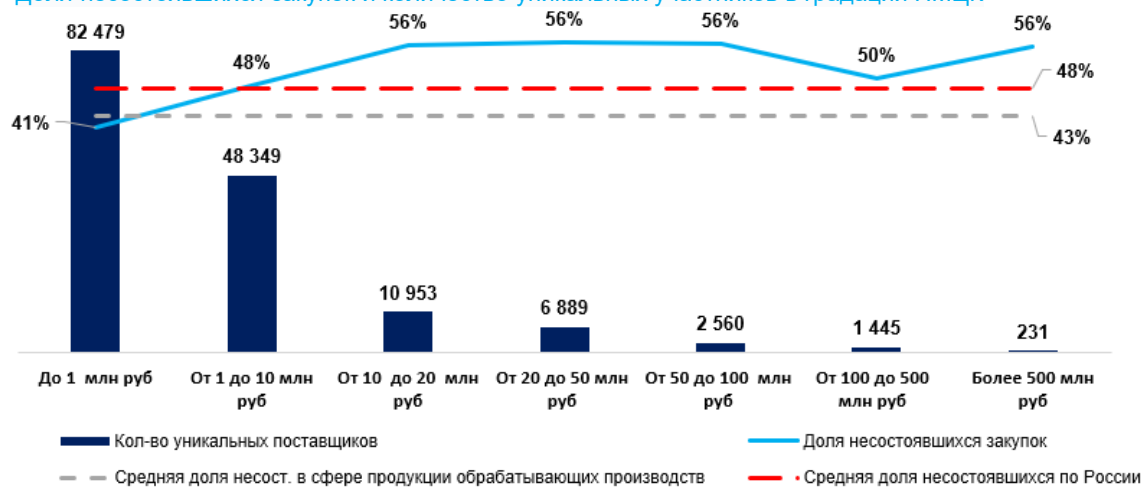


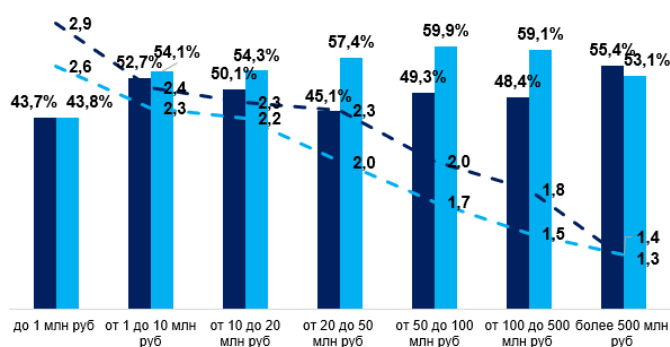
График 5.7.1 к подразделу «Сезонность»

(источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся процедур и доли размещенных извещений в зависимости от времени года
Продукция сельского, рыбного и лесного хозяйства**График 5.8.1 к подразделу «Преференции/ограничения/требования»**

(источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся закупок и среднее число поданных заявок во всех закупках с обеспечением контракта и без него



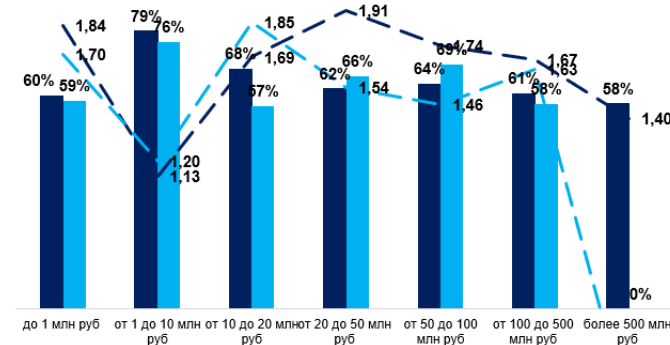
В 2021 году обеспечение контракта предусматривалось заказчиками в 14,7% закупках.

Несмотря на то, что обеспечение контракта – это дополнительное финансовое бремя, зависимость между фактом установления данного требования и ростом числа несостоявшейся закупок не обнаружено.

График 5.8.2 к подразделу «Преференции/ограничения/требования»

(источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся закупок и среднее число поданных заявок во всех закупках с установлением требования об отсутствии участника в РНП и без



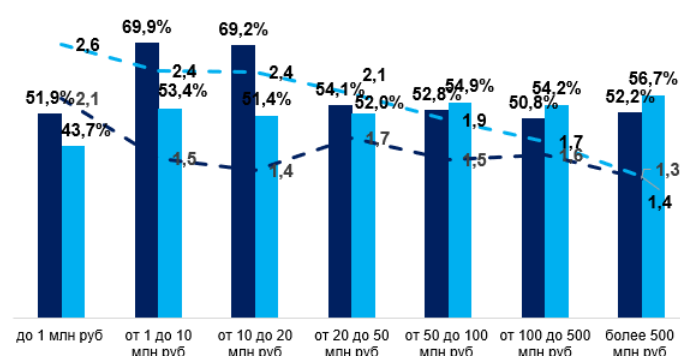
В 90% случаев заказчики устанавливают требование об отсутствии участника в РНП.

Вместе с этим влияние факта установления такого требования на рост доли несостоявшихся закупок не наблюдается.

График 5.8.3 к подразделу «Преференции/ограничения/требования»

(источник: ЕИС Мониторинг закупок, АЦ РФ)

Доля несостоявшихся закупок и среднее число поданных заявок во всех закупках с авансом и без



В 2021 году аванс предусматривался заказчиками в 1,2% случаев.

Несмотря на то, что факт установления аванса может быть привлекательным для участника закупки, какой-то зависимости между фактом отсутствия авансирования и ростом числа несостоявшейся закупок не обнаружено.

Методология проверки гипотез

№ п.п.	Гипотеза	Методика проверки
1.	Заниженная НМЦК Закупка признается несостоявшейся вследствие заниженных начальных максимальных цен за единицу продукции.	1) Регрессионный линейный анализ влияния цены на факт признания закупки несостоявшейся в целом по каждому предмету закупки и по каждому субъекту РФ для оценки наличия влияния исследуемого фактора (см. графики 5.1.1-5.1.2 Приложения). По оси X на графике указывается цена за единицу продукции, а по оси Y статус закупки (1 – процедура состоялась, 0 – признана несостоявшейся). Затем определяется коэффициент линейной регрессии k для каждого субъекта РФ (угол наклона линии линейной регрессии) - фактически интерпретируемый как сила зависимости изменения вероятности признания процедуры состоявшейся от изменения цены за единицу продукции. Определяется среднее значение коэффициента k для всех субъектов РФ и проверяется устойчивость такого результата при увеличении числа наблюдений (см. график 8). По оси X на графике указывается число проведенных процедур торгов в субъекте РФ, а по оси Y значение коэффициента k в субъекте РФ. 2) Проверка зависимости снижения доли несостоявшихся торгов при преодолении средней цены за измеримую единицу простого товара, работы, услуги. Подтверждением гипотезы будет являться 1) если полученное среднее значение k будет находиться выше нуля и не будет иметь сильных расхождений с оцененным значением k для основного массива точек; 2) снижение доли несостоявшихся процедур после преодоления среднего (медианного) уровня цены на товарном рынке.
2.	Низкая конкуренция Признание закупки несостоявшейся является следствием низкого уровня конкуренции или высокого уровня рыночной концентрации на рынке госзаказа.	Установление зависимости уровня конкуренции и доли несостоявшихся закупок. Уровень конкуренции (высокий, умеренный, низкий) рассчитывается на основании индекса Херфиндала-Хиршмана по конкретному предмету на основе данных о фактическом распределении государственных контрактов между поставщиками в субъекте РФ на основании данных из ЕИС Мониторинг закупок. Гипотеза будет подтверждена , если на одном и том же исследуемом товарном рынке с повышением уровня конкуренции (от низкого к высокому) будет наблюдаться снижение доли несостоявшихся закупок.
3.	Сговоры участников (картелизация закупок) Картели на закупках приводят к ограничению конкуренции, в связи с чем такие закупки чаще признаются несостоявшимися, а конкуренция на рынках, на которых выявлена картелизация, начинает сокращаться.	1) Проверялась зависимость факта признания закупки несостоявшейся от наличия в закупке признаков картельного сговора. Для этого рассчитывалась доля несостоявшихся закупок от всех закупок, где решением ФАС России были обнаружены признаки картельного сговора (см. график 14). 2) производились наблюдения за поведением добросовестных поставщиков, которые участвовали в закупках с признаками картельного сговора, путем мониторинга принятия ими участия в закупках до и после выявления правонарушения (см. график 15). Гипотеза считается подтвержденной , если будет выявлено, что при применении каких-либо схем картелей закупки признаются несостоявшимися, а также снижается число потенциальных участников закупок.
4.	Злоупотребления заказчиков Заказчики путем установления незаконных барьеров устраняют добросовестных игроков с закупок, в результате чего контракты заключаются с единственными поставщиками.	1) Анализ несостоявшихся закупок, на которых были поданы жалобы, с целью определения наиболее частых нарушений и злоупотребления заказчиков, приводящих к ограничению конкуренции. 2) Сопоставление данных о количестве поданных и допущенных заявок с долей контрактов, заключенных с ЕП по результатам несостоявшихся закупок. Подтверждением гипотезы будет являться выявление в несостоявшихся закупках большого количества нарушений со стороны заказчиков, представляющих собой барьеры для участников, а также высокий процент заключения контрактов с ЕП по результатам несостоявшихся закупок.
5.	Недоверие поставщиков к контрактной системе У поставщиков отсутствует мотивация выходить на рынок госзакупок и участвовать в торгах в силу низкого уровня доверия к контрактной системе, наличия в	Проведение опроса участников рынка, анализ результатов и выявление наиболее часто упоминаемых сдерживающих факторов. Подтверждением гипотезы будет являться получение мнения большинства респондентов о негативном отношении к контрактной системе и наличия в них непреодолимых в настоящее время барьеров.

№ п.п.	Гипотеза	Методика проверки
	ней административных барьеров либо опасение применения к поставщикам публичных санкций.	
6.	Крупные контракты С увеличением НМЦК снижается количество уникальных участников, способных подготовить заявку и обеспечить необходимые обеспечительные меры, что снижает конкуренцию и приводит к признанию торгов несостоявшимися. <div>доля несостоявшихся закупок.</div>	Установление наличия (отсутствия) зависимости долей несостоявшихся закупок от уровня НМЦК в ранжировании по ценовым диапазонам в целом по России и в отдельности по предметам закупок, входящих в ТОП-5 закупок с самыми высокими долями признания закупок несостоявшимися, а также сопоставление с количеством уникальных участников, подававших заявки. Гипотеза считается подтвержденной , если с ростом НМЦК увеличивается
7.	Сезонность Вероятность признания процедуры несостоявшейся имеет периодический – сезонный характер, зависящий от частоты публикации извещений. Предполагается, что одновременное проведение большого числа торгов по схожим предметам закупок ограничивает возможности участников по подачи заявок вследствие нехватки трудовых и финансовых ресурсов.	Осуществлялось наблюдение за долей несостоявшихся закупок в зависимости от частоты публикации извещений по месяцам года. Гипотеза будет считаться подтвержденной , если будут наблюдаться единообразные увеличения доли несостоявшихся процедур в конкретный временной период за все 3 анализируемых года.
8.	Преференции/ограничения/требования Установление в закупочной документации предусмотренных законом требований, ограничений и преференций сужает конкуренцию на закупках (отсекается часть поставщиков, которая не соответствует заявленным требованиям), что приводит к снижению конкуренции и признанию закупки несостоявшейся.	Сравнение долей несостоявшихся закупок и среднего числа поданных заявок в закупках, где в силу законодательства (или по праву) заказчиком устанавливалось требование/ограничение/преференция, и в закупках, где не устанавливалось, в ранжировании по ценовым диапазонам. В силу законодательства о закупках установление требования о наличии опыта работы, привлечения МСП в качестве субподрядчиков необходимо в ряде случаев при закупке строительных работ и услуг, в связи с чем анализ о влиянии данных требований проводился в строительной отрасли. Графики, в которых подтверждение гипотезы не выявлено, вынесены в приложение. Гипотеза считается подтвержденной в случае, если при установлении преференции/ограничения/требования происходит рост доли несостоявшихся закупок.