

МОНИТОРИНГ ПРАКТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СПОСОБОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА (ПОДРЯДЧИКА, ИСПОЛНИТЕЛЯ)¹

¹ Работа выполнена в рамках подготовки ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации».



ГОЛОВЩИНСКИЙ
Константин Игоревич,

заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ



ТУРЧАН
Марина Сергеевна,

эксперт Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

В целях оценки эффективности различных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) был проведен анализ правоприменительной практики использования различных способов закупок, включая анализ контрактов, заключенных по результатам таких процедур определения поставщика.

Эффективность исследуемых способов оценивалась на основании данных Единой информационной системы в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru> (далее — ЕИС) исходя из следующих параметров, определенных на основании целей и принципов Федерального закона № 44-ФЗ: результативность процедуры закупки (с точки зрения заключения контракта по результатам проведения процедуры закупки), уровень конкуренции при осуществлении закупки, экономия бюджетных средств (оценка которой осуществлялась при сопоставлении уровня снижения начальной (максимальной) цены контракта по результатам закупки), а также результативность исполнения контракта.

Все эти параметры позволили оценить эффективность различных способов определения поставщика и динамику развития применения новых способов закупок, введенных в контрактной системе.

При проведении исследования были проанализированы закупки, проведенные согласно Федеральному закону № 44-ФЗ с 01.01.2016 г. по 31.12.2016 г. по всем видам способов осуществления закупки.

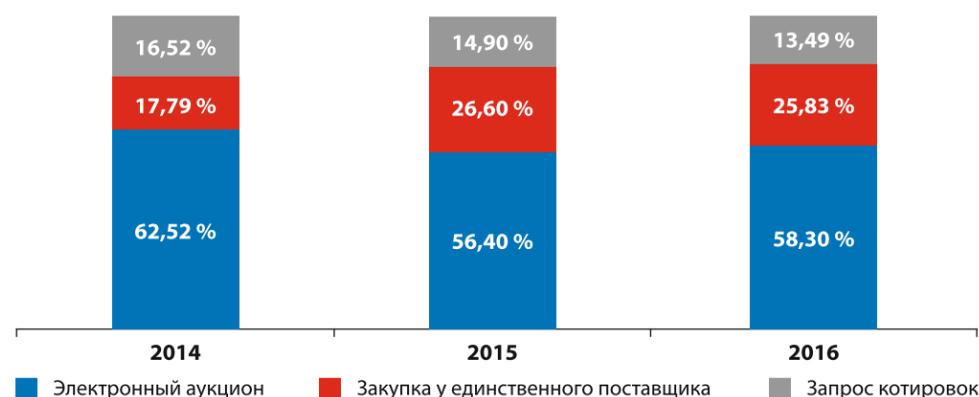
1. Количество объявленных процедур по каждому из способов в абсолютном и процентном выражении.

Основной параметр, по которому можно судить о популярности использования того или иного способа закупки — количество размещенных извещений, практически не изменился с момента введения контрактной системы в части лидирования электронных аукционов, закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (далее также — закупки у единственного поставщика) и запросов котировок. Если в 2015 году на электронные аукционы, закупки у единственного поставщика и запросы котировок приходилось 96,83 % всех закупок, то в 2016 году практически столько же — 97,9 %. В 2014 году этот показатель был немного ниже — 97,67 % (рисунок 1).

В сравнении с 2015 годом доля электронных аукционов немного увеличилась: если в 2015 году на электронные аукционы приходилось 56,4 % от всех опубликованных извещений, то в 2016 году этот показатель составил 58,3 %. Количество

Рисунок 1.

Динамика изменений доли размещенных извещений по электронным аукционам, закупкам у единственного поставщика и запросам котировок



закупок у единственного поставщика в 2016 году стало меньше — 25,83 % против 26,6 % в 2015 году. Но в 2014 году на данный способ приходилось 17,8 % от всех размещенных извещений.

Количество извещений по запросам котировок также сократилось — с 14,9 % в 2015 году до 13,5 % в 2016 году (распределение количества опубликованных извещений по способам определения поставщика представлено в таблице 1).

По открытым конкурсам в 2016 году также наблюдалось сокращение количества размещенных в ЕИС извещений. Если в 2015 году открытые конкурсы заказчики проводили в 36 тыс. случаев, то в 2016-м уже в 35 тыс. случаев (рисунок 2).

Процентное соотношение таких способов закупок, как запрос предложений, конкурс с ограниченным участием (далее также — КОУ), закрытый аукцион, закрытый конкурс и закрытый конкурс с ограниченным участием (далее также — ЗКОУ), двухэтапный конкурс, (далее также — новые способы)³, к общему объему процедур остается сравнительно небольшим: 19 748 из 3 081 823 или 0,64 % всех опубликованных извещений (приглашений). При этом среди «новых» способов определения поставщика наиболее распространен запрос предложений (56,49 % от общего количества проведенных закупок по новым способам); на долю конкурса с ограниченным участием приходится 40,9 %

Рисунок 2.

Динамика размещения извещений по электронным аукционам, закупкам у единственного поставщика, запросам котировок и открытым конкурсам в 2014–2016 гг.



² Закупки, осуществляемые в соответствии с пунктами 1–3, 6–8, 11–14, 16–19 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44.

³ В части данных, полученных по результатам анализа открытой части Единой информационной системы в сфере закупок.

Таблица 1.

Распределение количества закупок по способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в 2014–2016 гг.

| Способ | 2016 г. | | 2015 г. | | 2014 г. | |
|--|------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|
| | Кол-во извещений | Доля кол-ва извещений | Кол-во извещений | Доля кол-ва извещений | Кол-во извещений | Доля кол-ва извещений |
| Электронный аукцион | 1 796 843 | 58,30 % | 1 733 771 | 56,40 % | 1 704 810 | 62,52 % |
| Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) | 795 976 | 25,83 % | 816 239 | 26,60 % | 484 988 | 17,79 % |
| Запрос котировок | 415 842 | 13,49 % | 456 778 | 14,90 % | 450 566 | 16,52 % |
| Открытый конкурс | 34 976 | 1,13 % | 35 779 | 1,20 % | 42 424 | 1,56 % |
| Запрос предложений | 11 156 | 0,36 % | 12 974 | 0,40 % | 23 343 | 0,86 % |
| Конкурс с ограниченным участием | 8 076 | 0,26 % | 7 641 | 0,20 % | 15 037 | 0,55 % |
| Закрытый аукцион | 279 | 0,01 % | 194 | 0,006 % | 116 | 0,004 % |
| Двухэтапный конкурс | 65 | 0,00 % | 62 | 0,002 % | 105 | 0,004 % |
| Закрытый конкурс | 158 | 0,01 % | 96 | 0,003 % | 84 | 0,003 % |
| Закрытый конкурс с ограниченным участием | 14 | 0,00 % | 9 | 0,00000 % | 26 | 0,001 % |
| Предварительный отбор | 8 843 | 0,29 % | 8 700 | 0 | 5 181 | 0,19 % |
| Способ (особенности), установленные Правительством РФ | 9 595 | 0,31 % | 0 | 0 | 0 | 0,00 % |
| Всего | 3 081 823 | 100 % | 3 072 243 | 100 % | 2 726 680 | 100 % |

от общего количества новых способов, а двухэтапный конкурс по-прежнему не столь часто используется (0,033 % от общего количества закупок по новым способам).

Положительная динамика роста доли извещений по запросам предложений, КОУ, закрытым аукционам, двухэтапным конкурсам, закрытым конкурсам и ЗКОУ в 2016–2014 гг. по отношению ко всем извещениям также незначительна. Тем не менее, по некоторым новым способам закупок прослеживается небольшой рост. Так, в 2014–2016 годах выросло количество размещенных извещений по закрытым аукционам и закрытым конкурсам. По двухэтапным конкурсам и закрытым конкурсам с ограниченным участием количество извещений практически не изменилось в 2016 году по отношению к показателям 2015 года (рисунок 3).

По запросам предложений, наоборот, прослеживается снижение количества размещенных извещений. Если в 2015 году было размещено 12 974

извещения, то в 2016 году этот показатель составил 11 156 извещений (рисунок 4).

То есть за время действия контрактной системы заказчики стали реже использовать запросы предложений и конкурсы с ограниченным участием. При этом закрытый аукцион и закрытый конкурс, наоборот, стали использоваться в два раза чаще.

Общая ситуация с количеством размещенных извещений за 2014–2016 гг. изменилась незначительно. Всего в 2016 году было размещено извещений на 0,3 % процента больше, чем в 2015 году.

По сумме НМЦК в 2016 году на новые способы определения поставщика, введенные в контрактной системе, приходится чуть более 7 %.

Больше всего по сумме НМЦК размещено извещений по электронным аукционам (60 %, суммой НМЦК на 3,8 трлн руб.), и закупкам у единственного поставщика (19 % общей суммой 1,2 трлн руб). 13 % закупок суммой НМЦК в 815 млрд руб. пришлось на открытые конкурсы. На долю запроса ко-

Рисунок 3.

Динамика размещения извещений по закрытым аукционам, двухэтапным конкурсам, закрытым конкурсам и ЗКОУ в 2014–2016 гг.



тировок пришелся 1 % закупок суммой НМЦК 66,2 млрд руб.

Из новых способов определения поставщика достаточно высокий показатель по сумме НМЦК показывают конкурсы с ограниченным участием. На КОУ пришлось 4 % или 287 млрд руб. по сумме НМЦК размещенных извещений. Доля запросов предложений — 2 % или 109 млрд руб. (рисунок 5).

Распределение сумм НМЦК по новым способам закупок, введенным в контрактной системе: боль-

Рисунок 4.

Динамика размещения извещений по запросам предложений, КОУ в 2014–2016 гг.

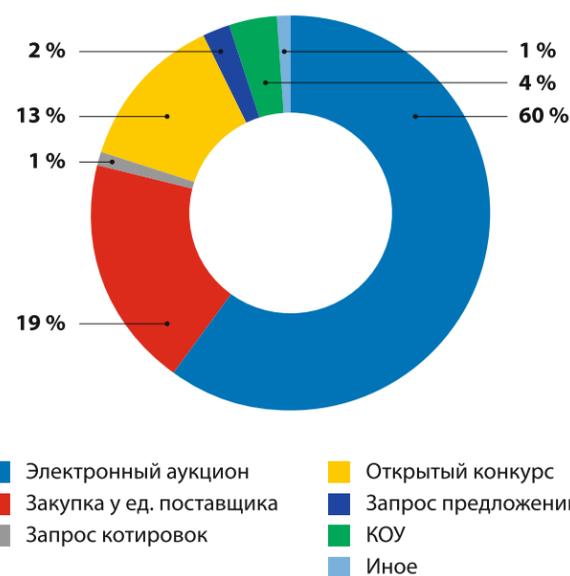


шая часть суммы приходилась на конкурсы с ограниченным участием (62 % от всех новых способов) и запросы предложений (24 %). На двухэтапный конкурс приходится всего 0,1 % от новых способов (648 млн. руб.) (рисунок 6).

По отношению к 2015⁴ году ситуация по сумме НМЦК изменилась в сторону увеличения суммы НМЦК электронных аукционов (с 3,5 трлн руб. в 2015 году до 3,9 трлн руб. в 2016 году), запросов предложений (с 64 млрд руб. до 109 млрд руб.

Рисунок 5.

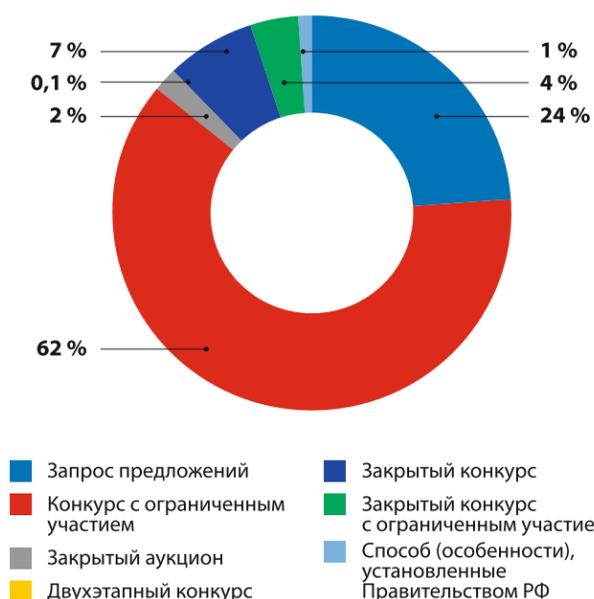
Доля закупок по сумме НМЦК размещенных извещений, 2016 год



⁴Данные за 2014 год не представлены.

Рисунок 6.

Доля закупок по сумме НМЦК размещенных извещений по новым способам закупок, 2016 год



соответственно) и уменьшению закупок по сумме НМЦК в рамках проведения открытых конкурсов (с 1 трлн руб. в 2015 году до 815 млрд руб. в 2016 году), конкурсов с ограниченным участием (с 451 млрд руб. до 287 млрд руб. соответственно) и закрытых аукционов (с 26,5 млрд руб. до 10 млрд руб. соответственно) (таблица 2).

2. Одним из показателей эффективности способа определения поставщика является количество поданных заявок (предложений) и среднее количество поданных заявок в расчете на одну процедуру.

В рамках всех опубликованных процедур за 2016 год было подано 7,7 млн заявок: в среднем примерно 2,7 заявки в расчете на одну конкурентную процедуру. Распределение количества заявок по конкурентным процедурам представлено в таблице 3.

Двухэтапный конкурс по количеству заявок опережает электронный аукцион и открытый конкурс (4,6 заявки против 2,9 заявки и 2,3 заявки соответственно). Конкурс с ограниченным участием также демонстрирует наличие более одной заявки на процедуру в среднем (1,9). Однако при запросе предложений средний показатель заявок самый низкий — чуть больше одной (1,2). (рисунок 7).

В сравнении с данными 2015 года показатели среднего количества заявок по всем конкурентным процедурам закупок выросли — с 2,1 заявки на процедуру в 2015 году до 2,7 заявки в 2016 году. В 2014 году показатель среднего количества заявок по всем закупкам составил 2,2 (рисунок 8).

Показатель конкуренции при проведении двухэтапных конкурсов вырос в 1,5 раза — с 2,9 заявки в 2015 году до 4,6 заявки в 2016 году. Конкурс с ограниченным участием также немного подрос:

Таблица 2.

Распределение суммы НМЦК по способам закупок в 2015–2016 гг.

| Способ | 2016 г. | 2015 г. |
|--|----------------------|----------------------|
| | Сумма НМЦК, млн руб. | Сумма НМЦК, млн руб. |
| Электронный аукцион | 3 875 480,0 | 3 469 123,0 |
| Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) | 1 191 005,4 | 1 189 096,4 |
| Запрос котировок | 66 245,0 | 73 210,1 |
| Открытый конкурс | 815 104,4 | 1 042 788,4 |
| Запрос предложений | 109 227,0 | 64 178,1 |
| Конкурс с ограниченным участием | 287 067,8 | 451 818,9 |
| Закрытый аукцион | 10 210,8 | 26 530,4 |
| Двухэтапный конкурс | 648,7 | 1 169,3 |
| Закрытый конкурс | 30 342,2 | 39 683,1 |
| Закрытый конкурс с ограниченным участием | 19 868,8 | 2 060,8 |
| Предварительный отбор | 31,8 | 123,6 |
| Способ (особенности), установленные Правительством РФ | 4 121,2 | 0,0 |
| Всего | 6 409 353,1 | 6 359 782,1 |

Таблица 3.

Распределение количества поданных заявок по конкурентным процедурам в 2016 году

| Способ | Количество извещений | Кол-во заявок | Кол-во заявок на одну закупку |
|---------------------------------|----------------------|---------------|-------------------------------|
| Электронный аукцион | 1 796 843 | 5 210 845 | 2,9 |
| Запрос котировок | 415 842 | 790 100 | 1,9 |
| Открытый конкурс | 34 976 | 80 445 | 2,3 |
| Запрос предложений | 11 156 | 13 387 | 1,2 |
| Конкурс с ограниченным участием | 8 076 | 15 344 | 1,9 |
| Двухэтапный конкурс | 65 | 299 | 4,6 |
| Всего | 3 081 823 | 7 704 557 | 2,7 |

Рисунок 7.

Распределение среднего количества поданных заявок в расчете на лот, 2016 г.



с 1,7 заявки на один лот в 2015 году до 1,9 заявки в 2016 году.

Небольшой рост среднего количества заявок наблюдался по электронным аукционам — с 2,8 заявки в 2015 году до 2,9 заявки в 2016 году. А вот по запросам котировок ситуация с конкурентностью, наоборот, ухудшилась с 2 заявок в 2015 году до 1,9 заявки в 2016 году.

Также была исследована динамика и средний уровень начальных цен в разрезе отдельных способов. Так, средняя цена контракта по двухэтапным конкурсам составила 10 млн руб., а конкурсов с ограниченным участием — 35,5 млн руб. Самая высокая средняя цена контракта была у закрытых конкурсов с ограниченным участием. В среднем, НМЦК таких закупок составляла 1,4 млрд руб. (рисунок 9).

В 2016 году средняя стоимость закупки по всем способам определения поставщика была идентич-

на показателю 2015 года — 2,1 млн руб. По таким способам определения поставщика, как электронный аукцион, закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), запрос котировок, открытый аукцион, средняя стоимость одной закупки практически не менялась.

По новым способам закупок был выявлен резкий скачок в стоимости одной закупки. Так, средняя стоимость закупки по закрытым конкурсам с ограниченным участием колебалась от 229 млн руб. в 2015 году до 1 419,2 млн руб. в 2016 году. Средняя стоимость закупки по закрытым конкурсам, наоборот, упала с 413 млн руб. в 2015 году до 192 млн руб. в 2016 году. Стоимость двухэтапных конкурсов упала почти в 2 раза, а конкурсов с ограниченным участием — в 1,5 раза.

Данные о средней стоимости одной закупки в 2015–2016 гг. по способам определения поставщика представлены в таблице 4.

Рисунок 8.

Распределение среднего количества поданных заявок в расчете на лот, 2014–2016 гг.

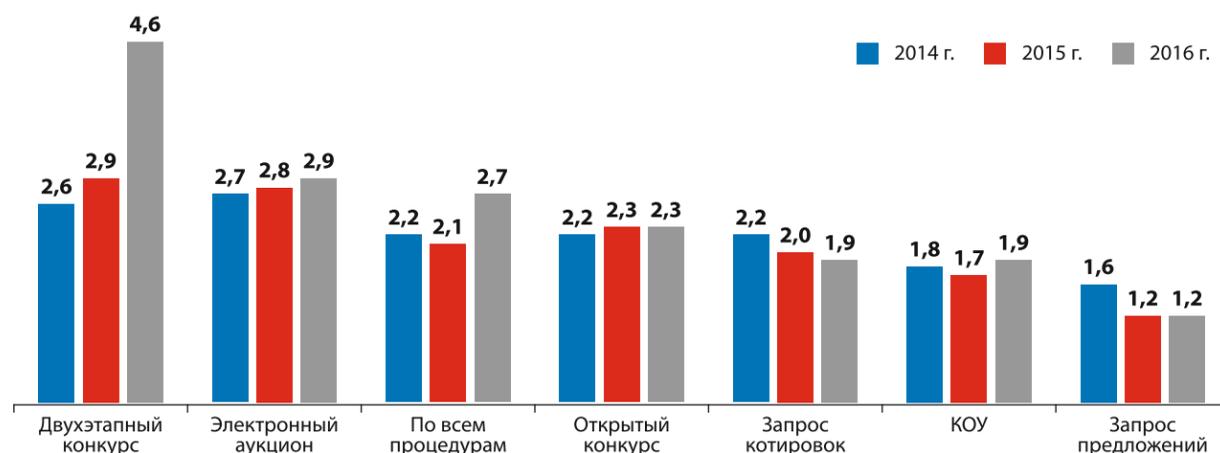
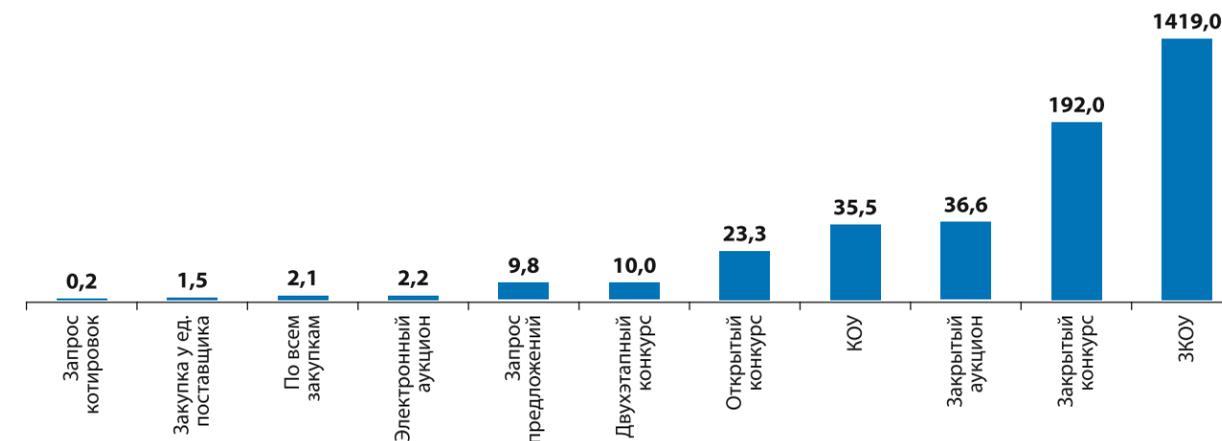


Рисунок 9.

Средняя стоимость одной закупки (НМЦК), млн руб.



3. Говоря о значениях результативности, необходимо также исследовать показатель заключения контрактов в разрезе отдельных типов процедур.

В 2016 году заключено более 3,4 млн контрактов на общую сумму 5,42 трлн рублей. Наибольшее количество контрактов было заключено по результатам аукционов (55,3%) и закупок у ед. поставщика (32%), далее следуют запросы котировок (11%). По открытым конкурсам было заключено всего лишь 1,18% от всех заключенных контрактов (рисунок 10).

Общее количество контрактов, заключенных по результатам всех закупок, превышает количество размещенных извещений на 12%. Так, контракты, заключенные по закупкам у ед. поставщика, превышают количество размещенных в ЕИС извещений на 38%, по электронным аукционам — на 6%, а по открытым конкурсам — на 16%.

В таблице 5 представлены показатели результативности процедуры закупки: количество заключенных контрактов на одно извещение по различным способам определения поставщика.

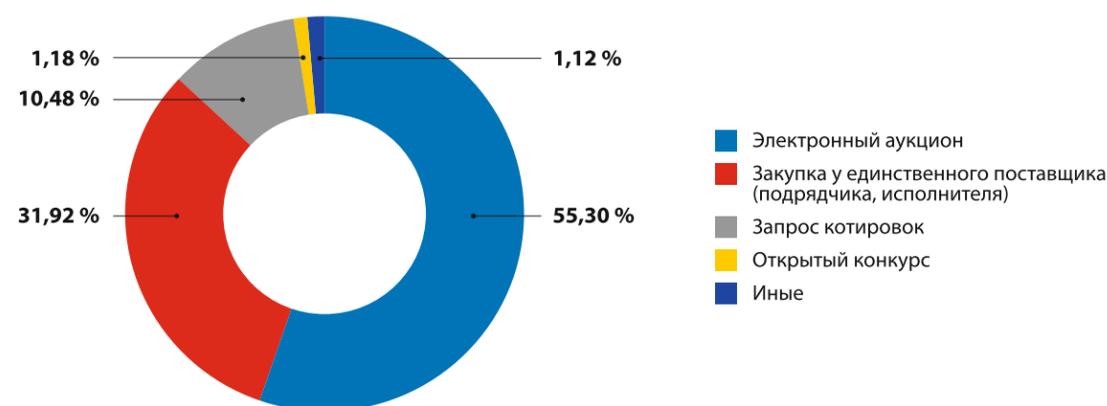
По закупкам у единственного поставщика повышенный показатель количества заключенных контрактов выше по причине того, что Закон о контрактной системе предусматривает случаи закупки у единственного поставщика без размещения извещений. По открытым конкурсам и электронным аукционам превышение количества контрактов относительно размещенных извещений объясняется, в первую очередь, проведением совместных конкурсов и аукционов. В соответствии с п. 8 Правил проведения совместных конкурсов и аукционов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 г. № 1088, контракт с победителем совместного конкурса или

Таблица 4.
Средняя стоимость одной закупки в 2015–2016 гг., млн руб.

| Способ | 2016 г. | 2015 г. |
|--|-------------------------------------|---------|
| | Средняя стоимость закупки, млн руб. | |
| Электронный аукцион | 2,2 | 2,0 |
| Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) | 1,5 | 1,5 |
| Запрос котировок | 0,2 | 0,2 |
| Открытый конкурс | 23,3 | 29,1 |
| Запрос предложений | 9,8 | 4,9 |
| Конкурс с ограниченным участием | 35,5 | 59,1 |
| Закрытый аукцион | 36,6 | 136,8 |
| Двухэтапный конкурс | 10,0 | 18,9 |
| Закрытый конкурс | 192,0 | 413,4 |
| Закрытый конкурс с ограниченным участием | 1 419,2 | 229,0 |
| Предварительный отбор | 0,0 | 0,0 |
| Способ (особенности), установленные Правительством РФ | 0,4 | 0,0 |
| Всего | 2,1 | 2,1 |

Рисунок 10.

Доля суммарной стоимости контрактов в разрезе способов определения поставщика



аукциона заключается каждым заказчиком самостоятельно.

Из «новых» способов определения поставщика, введенных в контрактной системе, по показателю результативности процедуры закупки (количество заключенных контрактов на 1 размещенное извещение) наименее результативным оказался запрос предложений — по 11 156 объявленным за-

купкам заключение контракта произошло в 7 440 случаях (0,67).

В отношении КОУ заключенных контрактов по процедурам было найдено, наоборот, в три раза больше, чем размещено извещений (27 490 контрактов на 8 076 извещений).

Подобный показатель можно объяснить тем обстоятельством, что посредством КОУ нередко заку-

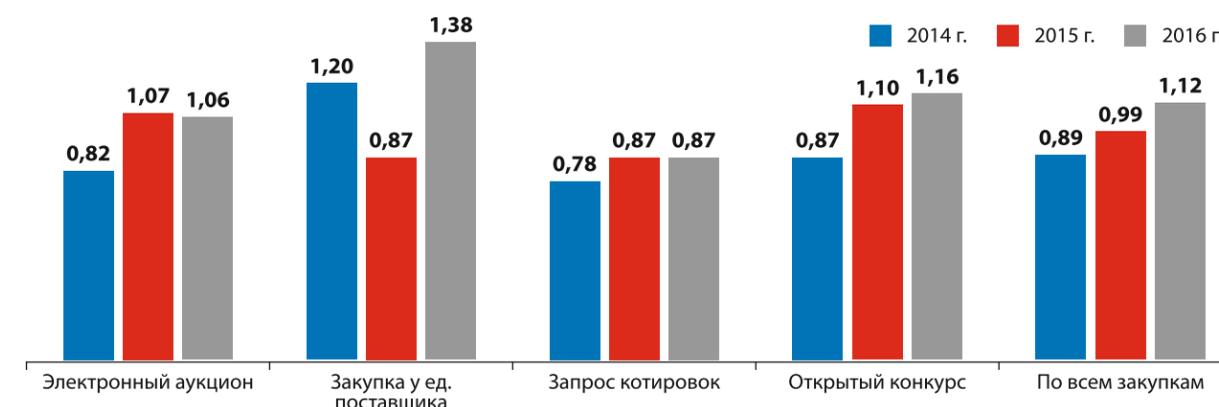
Таблица 5.

Результативность процедуры закупки: количество заключенных контрактов на 1 размещенное извещение по различным способам определения поставщика, 2016 г.

| Способ | Кол-во извещений | Кол-во контрактов | Результативность процедуры закупки (кол-во заключенных контрактов на 1 размещенное извещение) |
|--|------------------|-------------------|---|
| Электронный аукцион | 1 796 843 | 1 902 197 | 1,06 |
| Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) | 795 976 | 1 098 000 | 1,38 |
| Запрос котировок | 415 842 | 360 586 | 0,87 |
| Открытый конкурс | 34 976 | 40 480 | 1,16 |
| Запрос предложений | 11 156 | 7 440 | 0,67 |
| Конкурс с ограниченным участием | 8 076 | 27 490 | 3,4 |
| Закрытый аукцион | 279 | 317 | 1,14 |
| Двухэтапный конкурс | 65 | 46 | 0,71 |
| Закрытый конкурс | 158 | 384 | 2,43 |
| Закрытый конкурс с ограниченным участием | 14 | 461 | 32,9 |
| Способ (особенности), установленные Правительством РФ | 9 595 | 2 450 | 0,26 |
| Всего | 3 081 823 | 3 439 851 | 1,12 |

Рисунок 11.

Результативность процедур закупок в 2014–2016 гг.



паются продукты питания широкого ассортимента по нескольким лотам. Соответственно, «внутри» таких закупок происходит заключение нескольких контрактов с одним поставщиком, каждый из которых при отражении в учетной системе привязан к данным одной и той же закупки, увеличивая тем самым количество контрактов. Безусловно, не все закупки при КОУ приводят к заключению контракта, однако ввиду отсутствия статистических данных по данному аспекту и затруднительности «ручной» проверки всех таких закупок, невозможно представить окончательные цифры по количеству заключенных контрактов в части КОУ.

В 2016 году в сравнении с 2015 годом показатели результативности закупок в среднем повысились: если в 2015 году на каждое размещенное извещение приходилось 0,99 заключенных контракта, то в 2016 году этот показатель составлял

1,12 заключенных контракта на одно извещение (рисунок 11).

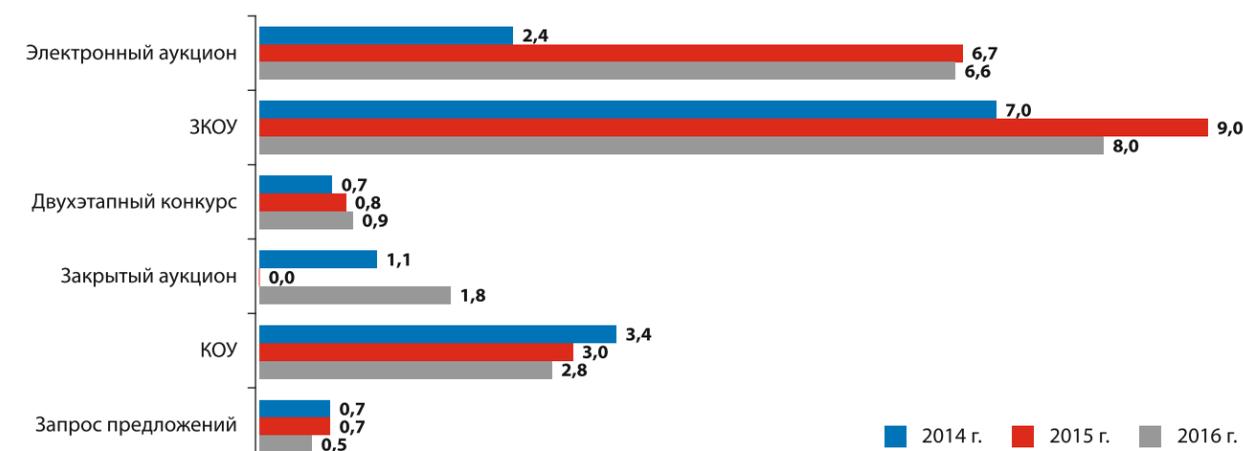
Рост общего количества заключенных контрактов по отношению к размещенным извещениям в 2016 году произошел в том числе и за счет роста количества заключенных контрактов по закупкам у единственного поставщика, количество контрактов по которым превышало количество извещений на 38% (что типично для данного способа закупки), при этом общая доля заключенных контрактов по результатам закупок у единственного поставщика в 2016 году составила 32% от всех заключенных контрактов.

По многим процедурам количество контрактов превышало количество размещенных извещений в связи с проведением совместных закупок.

По новым способам закупок, введенным в контрактной системе, количество заключенных

Рисунок 12.

Количество заключенных контрактов на одно размещенное извещение по новым способам определения поставщика в 2014–2016 гг.



в 2016 году контрактов в среднем превышает количество размещенных извещений в несколько раз. Больше всего контрактов относительно размещенных извещений размещалось по закрытым конкурсам с ограниченным участием — 7 контрактов на 1 извещение (в 2015 году этот показатель составил 9 контрактов на одно извещение) и по закрытым конкурсам — 2,4 контракта (в 2015 году — 6,7 контракта) (рисунок 12).

4. Анализ распределения цены заключенных контрактов по номенклатуре закупаемых товаров, работ и услуг показывает, что 17,25 % от стоимости всех заключенных в 2016 году контрактов составляют закупки в сфере дорожного строительства. По номенклатуре (ОКПД 2): «42.1: Дороги автомобильные и железные; строительные работы по строительству автомобильных дорог и железных дорог» (далее также — дорожное строительство) было заключено контрактов стоимостью 934,3 млн руб. (17,25 %) (заключено 45 тыс. контрактов), далее следуют по группе ОКПД 2 «41.2: Здания и работы по возведению зданий» — стоимость контрактов по данной группе номенклатуры составляет 469,4 млн руб. или 8,67 % от всех закупок. 8,22 % (445 млн руб.) заключалось по группе ОКПД 2 «72.1: Услуги, связанные с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических наук» (рисунок 13).

В «Иное» входят такие группы ОКПД 2, как: услуги по покупке и продаже собственного недвижимого имущества; услуги в области архитек-

туры, инженерно-технического проектирования и связанные технические консультативные услуги и другие.

Анализ закупок в разрезе номенклатуры за 2015 год и 2014 год также показал, что по группе ОКПД 2 (ОКПД) лидируют закупки в сфере дорожного строительства. Так, в 2015 году по данной группе закупаемой номенклатуры было заключено 40 тыс. контрактов общей стоимостью 1,13 трлн руб., или 20,85 %; в 2014 году — 38 тыс. контрактов на 919,4 млн руб., или 16,72 %.

5. При исследовании конечной эффективности результатов исполнения контрактов по закупкам в разрезе способов определения поставщика по всей выборке закупок за 2016 год были проанализированы данные о расторгнутых контрактах (см. таблицу 6).

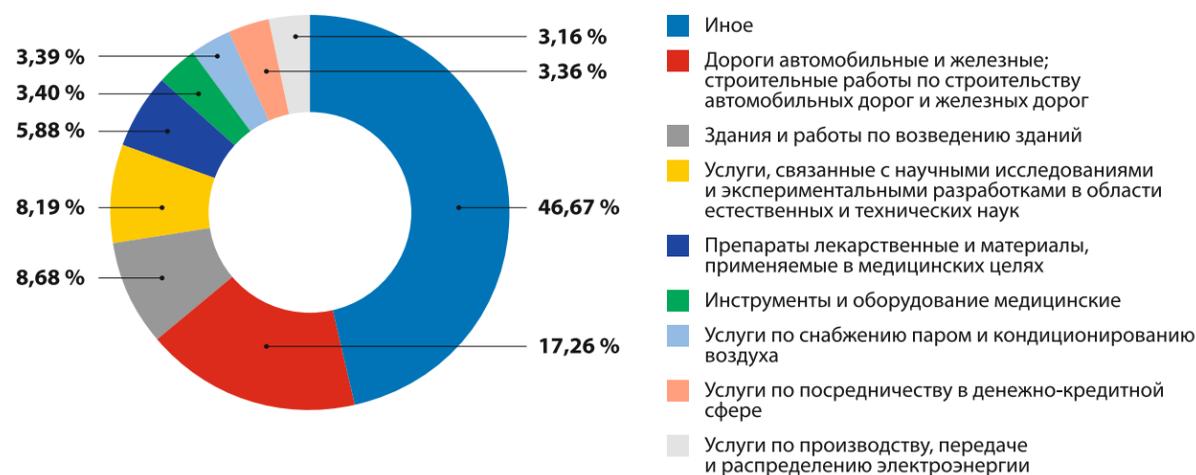
В отчетном периоде 2016 года было расторгнуто 390,6 тыс. контрактов общим объемом более 787,8 млрд рублей⁵, что составляет 11,35 % от общего количества заключенных контрактов и 14,5 % от общей стоимости заключенных контрактов.

В сравнении с 2015 годом в 2016 году было расторгнуто контрактов на 22,6 % больше контрактов по количеству и на 25,3 % больше по стоимости⁶.

Из всех расторгнутых в 2016 году контрактов больше всего расторгались контракты по результатам проведения электронных аукционов — 193 тыс. контрактов или 50 %, общей стоимостью 452 млрд руб.; далее следуют закупки у единственного поставщика — 161,5 тыс. контрактов или 41 %, общей стоимостью 235 млрд руб. и запрос котиро-

Рисунок 13.

Распределение цены заключенных контрактов по группам закупаемой номенклатуры



⁵ По данным Единой информационной системы в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru>

⁶ По данным Минэкономразвития России, отраженным в Докладе о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2016 году.

Таблица 6.
Количество и стоимость расторгнутых контрактов,
доля расторгнутых контрактов

| Способ | Кол-во контрактов | Сумма заключенных контрактов, млн руб. | Кол-во расторгнутых контрактов | Доля расторгнутых контрактов из заключенных (по кол-ву) | Стоимость расторгнутых контрактов, млн руб. | Доля расторгнутых контрактов из заключенных (по стоимости) |
|--|-------------------|--|--------------------------------|---|---|--|
| Электронный аукцион | 1 902 197 | 3 061 293,10 | 193 100 | 10,15 % | 452 440 | 14,78 % |
| Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) | 1 098 000 | 1 302 283,60 | 161 530 | 14,71 % | 235 200 | 18,06 % |
| Запрос котировок | 360 586 | 51 133,60 | 25 023 | 6,94 % | 3 480 | 6,81 % |
| Открытый конкурс | 40 480 | 697 485,40 | 3 400 | 8,40 % | 47 000 | 6,74 % |
| Запрос предложений | 7 440 | 70 173,00 | 362 | 4,87 % | 8 400 | 11,97 % |
| Конкурс с ограниченным участием | 27 490 | 221 823,00 | 7 090 | 25,79 % | 39 920 | 18,00 % |
| Закрытый аукцион | 317 | 8 846,00 | 21 | 6,62 % | 760 | 8,59 % |
| Двухэтапный конкурс | 46 | 630,00 | 3 | 6,52 % | 34 | 5,40 % |
| Закрытый конкурс | 384 | 1 953,00 | 16 | 4,17 % | 86 | 4,40 % |
| Закрытый конкурс с ограниченным участием | 461 | 5 537,00 | 45 | 9,76 % | 520 | 9,39 % |
| Всего | 3 439 851 | 5 425 794 | 390 590 | 11,35 % | 787 840 | 14,52 % |

вок — 25 тыс. или 6 %, общей стоимостью 3,5 млрд руб. (рисунки 14, 15).

Среди новых способов определения поставщика по количеству расторгнутых контрактов лидируют конкурсы с ограниченным участием. В 2016 году было расторгнуто 7 тыс. контрактов общей стоимостью 40 млрд руб., что составило 4 % от общего количества и 5 % от общей стоимости расторгнутых контрактов. По остальным способам доля расторгнутых контрактов составляет менее 0,1 %.

По итогам проведенного исследования было проанализировано соотношение расторгнутых контрактов к заключенным контрактам, что является более точным показателем эффективности исполнения контракта.

Так, в 2016 году доля расторгнутых контрактов по отношению к заключенным контрактам по всем процедурам закупок составила 11,35 %, то есть всего на 100 заключенных контрактов приходилось 11 расторгнутых контрактов (см. рисунки 16, 17).

Чаще всего расторгались конкурсы с ограниченным участием. На 100 заключенных контрактов приходилось почти 26 расторгнутых контрактов, стоимость расторгнутых контрактов составила 18 % от стоимости заключенных контрактов.

Закупки у единственного поставщика расторгались в 14,7 % случаев. Стоимость расторгнутых контрактов по данному способу определения поставщика составила 18 % от заключенных контрактов.

Электронные аукционы расторгались в 10 % случаев. Стоимость расторгнутых контрактов по данному способу определения поставщика составила 15 % от заключенных контрактов.

По открытым конкурсам было расторгнуто 8,4 % от заключенных контрактов, стоимость расторгнутых контрактов составила 6,74 % от стоимости заключенных контрактов по открытым конкурсам.

Реже всего расторгались закрытые конкурсы (4,17 %), запросы предложений (4,87 %), двухэтапные конкурсы (6,52 %) и закрытые аукционы (6,62 %)

Тот факт, что в среднем каждый десятый контракт в 2016 году расторгался, может говорить

Рисунок 14.

Распределение количества расторгнутых контрактов по способам определения поставщика

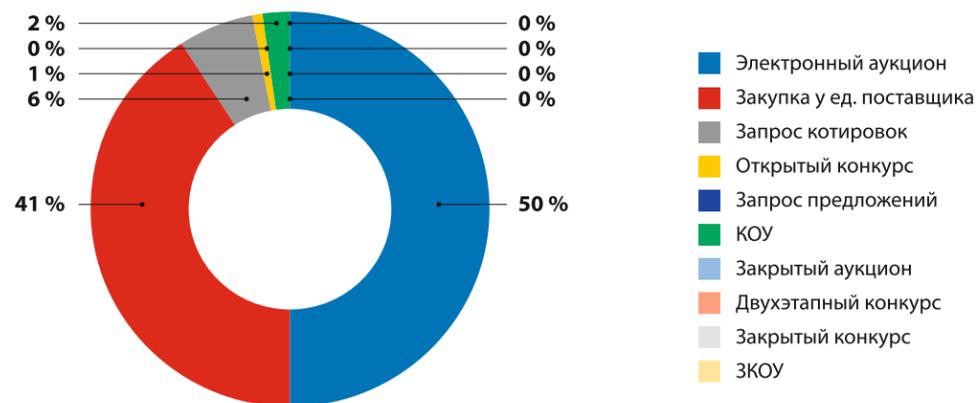


Рисунок 15.

Распределение стоимости расторгнутых контрактов по способам определения поставщика

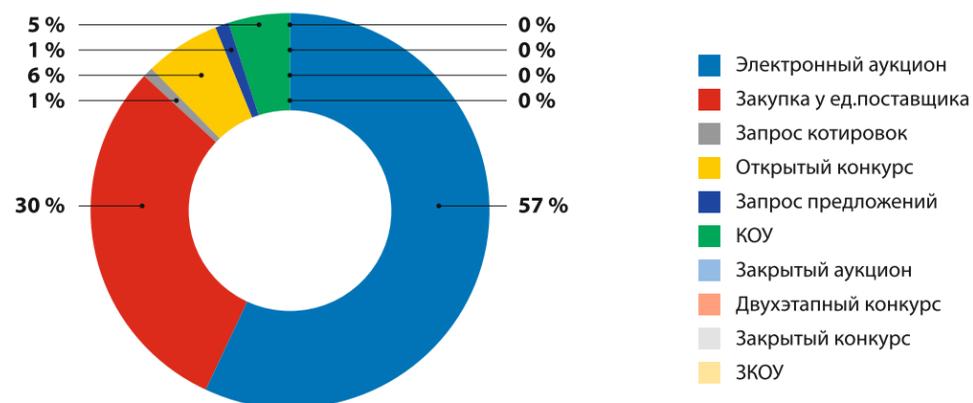
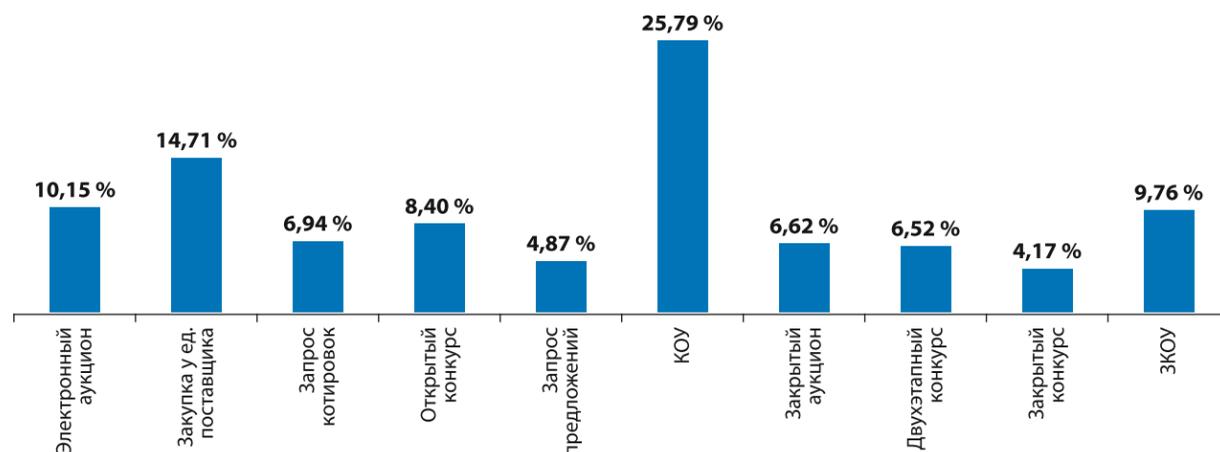


Рисунок 16.

Доля количества расторгнутых контрактов по отношению к количеству заключенных контрактов



о критической ситуации. В связи с этим необходимо детально рассмотреть причины расторжения контрактов и колебания доли расторгнутых контрактов по отношению к заключенным контрактам по отдельной выборке: закупкам в сфере дорожного строительства и отдельным способом определения поставщика.

АНАЛИЗ ОСНОВАНИЙ РАСТОРЖЕНИЯ КОНТРАКТОВ НА ПРИМЕРЕ ДОРОЖНОЙ ОТРАСЛИ

В целях более подробного исследования эффективности способов определения поставщика сведения о причинах расторжения контрактов (данные о которых не представлены в ЕИС или представлены частично) анализировались на основе выборки закупок в сфере дорожного строительства.

В 2016 году было заключено 45 тыс. контрактов, общая стоимость заключенных контрактов составила 927 млрд руб. Общая стоимость расторгнутых контрактов составила 38 млрд руб., из них по электронным аукционам — 31 млрд руб., по открытым конкурсам — 7 млрд руб., с учетом того, что общая стоимость заключенных контрактов по данным способам закупок примерно равная.

В 2016 году стоимость всех расторгнутых контрактов составила в среднем 4,13% от всех заключенных контрактов. При этом по электронным аукционам — 7%, по открытым конкурсам — 2%. Доля расторгнутых контрактов по закупкам у единственного поставщика составила 1%. Из них на расторжение контрактов по инициативе заказчика на электронные аукционы приходилось 1%, на открытые конкурсы — 0,4% от всех расторгнутых контрактов.

В 2015 году было заключено 33 тыс. контрактов, общая стоимость заключенных контрактов составила 864 млрд руб. Общая стоимость расторгнутых контрактов составила 37 млрд руб., из них по электронным аукционам в три с лишним раза больше (28,7 млрд руб.), чем по открытым конкурсам (8 млрд руб.), с учетом того, что общая стоимость заключенных контрактов по данным способам закупок примерно равна. В 2015 году стоимость всех расторгнутых контрактов составила в среднем 4,5% от всех заключенных контрактов. При этом по электронным аукционам — 10,21%, по открытым конкурсам в три раза меньше — 3,18%. Из них на расторжение контрактов по инициативе заказчика на электронные аукционы приходилось 1,1%, на открытые конкурсы — 0,5% от всех расторгнутых контрактов.

В 2014 году было заключено 63 245 контрактов, общая стоимость заключенных контрактов составила 713 млрд руб. Общая стоимость расторгнутых контрактов составила 46 млрд руб., из них по электронным аукционам в три с лишним раза больше (34 млрд руб.), чем по открытым конкурсам (9,95 млрд руб.). В 2014 году стоимость всех расторгнутых контрактов составила в среднем 6,58% от всех заключенных контрактов. При этом по электронным аукционам — 10,58%, по открытым конкурсам в 2,3 раза меньше — 4,56%. Из них на расторжение контрактов по инициативе заказчика на электронные аукционы приходилось 1%, на открытые конкурсы — 1,2% от всех расторгнутых контрактов.

В целом показатель расторжения контрактов в сфере дорожного строительства намного ниже, чем по всем закупкам, осуществленным в 2016 году. Отчасти это связано с тем, что

Рисунок 17.

Доля стоимости расторгнутых контрактов по отношению к стоимости заключенных контрактов

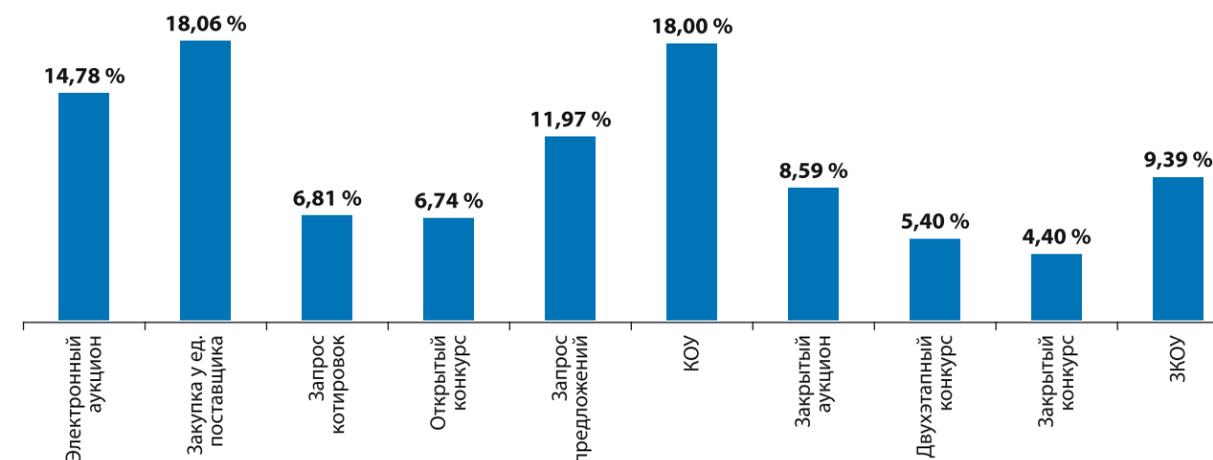
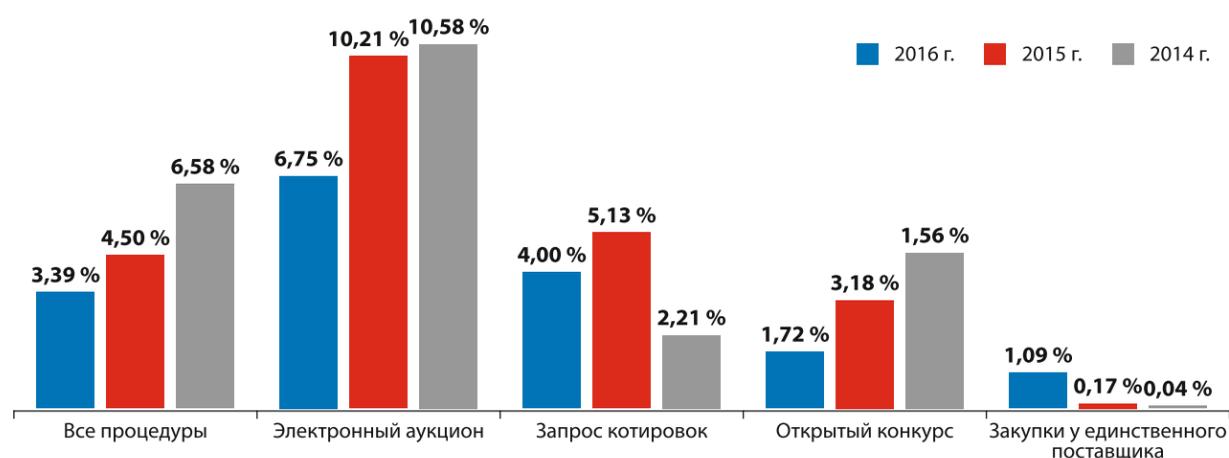


Рисунок 18.

Стоимость расторгнутых контрактов по отношению к стоимости заключенных контрактов по способам определения поставщика, 2014–2016 гг.



крупные строительные контракты заключаются в рамках конкурентных процедур⁷ с предквалификацией⁸.

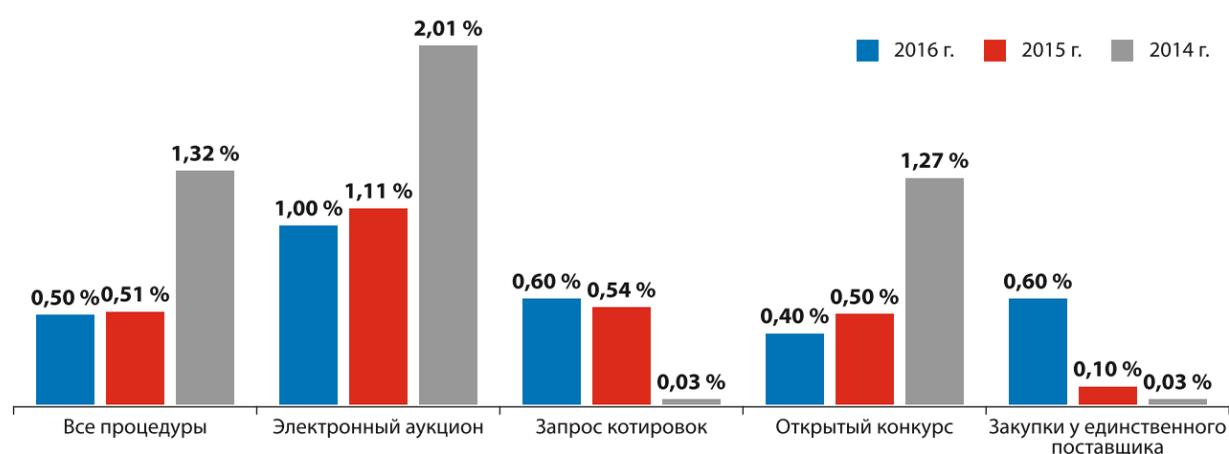
Динамика расторжения контрактов в сфере дорожного строительства в сравнении с 2015-м отрицательная: если в 2016 году расторглось по стоимости контрактов 4,5 % от стоимости всех заключенных контрактов, то в 2016 году этот показатель упал до 2,71 % (рисунок 18).

Стоимость контрактов, расторгнутых в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта, по отношению к стоимости заключенных контрактов также уменьшается. При этом доля расторгнутых контрактов и контрактов, расторгнутых по инициативе заказчика, выше всего у электронных аукционов (рисунок 19).

В целом, оценивая соотношение расторгнутых контрактов к заключенным контрактам, можно от-

Рисунок 19.

Стоимость контрактов, расторгнутых в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта (договора), по отношению к стоимости заключенных контрактов, по способам определения поставщика, 2014–2016 гг.



⁷ В среднем на закупки у единственного поставщика в сфере дорожного строительства приходится 12,7 % всех закупок (по сумме НМЦК), тогда как по всем закупкам сумма НМЦК закупки у единственного поставщика составляет 18,6 %.

⁸ В рамках Постановления Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям».

метить, что наименьшая эффективность по данному показателю в разрезе закупок в дорожной отрасли зафиксирована у электронных аукционов. По данной процедуре расторгается каждый десятый контракт. При этом динамика расторжения контрактов в 2014–2016 годах в разрезе закупок в дорожной отрасли отрицательная: доля расторгнутых контрактов по стоимости сокращается по всем способам закупок.

Электронные аукционы лидируют и в «антирейтинге» по соотношению стоимости контрактов, расторгнутых в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта, по отношению к стоимости заключенных контрактов. Доля расторгнутых по инициативе заказчика контрактов по результатам проведения электронных аукционов в два раза больше, чем по открытым конкурсам.

6. При оценке применения различных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) немаловажную роль играет также вопрос экономии бюджетных средств.

Наивысший показатель экономии был зафиксирован по результатам проведения двухэтапных конкурсов (13,1 %). По показателю падения от НМЦК этот способ выигрывает у электронных аукционов (8,2 %) и открытых конкурсов (5,3 %).

Высокий показатель экономии по результатам закупок у единственного поставщика объясняется, в том числе, тем фактом, что экономия образуется при заключении контракта с единственным поставщиком, являющимся единственным участником конкурентных закупок, признанных несостоявшимися. При этом контракт заключается по цене, предложенной таким единственным участником.

Таблица 7.
Экономия бюджетных средств в 2016 году по способам определения поставщика

| Способ | Экономия бюджетных средств |
|--|----------------------------|
| Электронный аукцион | 8,2 % |
| Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) | 10,5 % |
| Запрос котировок | 15,8 % |
| Открытый конкурс | 5,3 % |
| Запрос предложений | 1,6 % |
| Конкурс с ограниченным участием | 4,4 % |
| Двухэтапный конкурс | 13,1 % |
| Всего | 8,2 % |

Показатель экономии бюджетных средств по результатам запроса котировок является стабильным относительно предыдущего года. Так, в 2015 году экономия по запросам котировок составляла 15,4 %, в 2016 году данный показатель составлял 15,8 %.

Сравнивая показатели 2016 года с данными за предыдущий период, можно прийти к выводу, что по «новым» процедурам зафиксировано разнонаправленное движение в части изменения показателя снижения НМЦК по сравнению 2015 годом (см. рисунок 20).

Рисунок 20.

Сопоставление показателей снижения НМЦК в 2016-м и 2015 годах

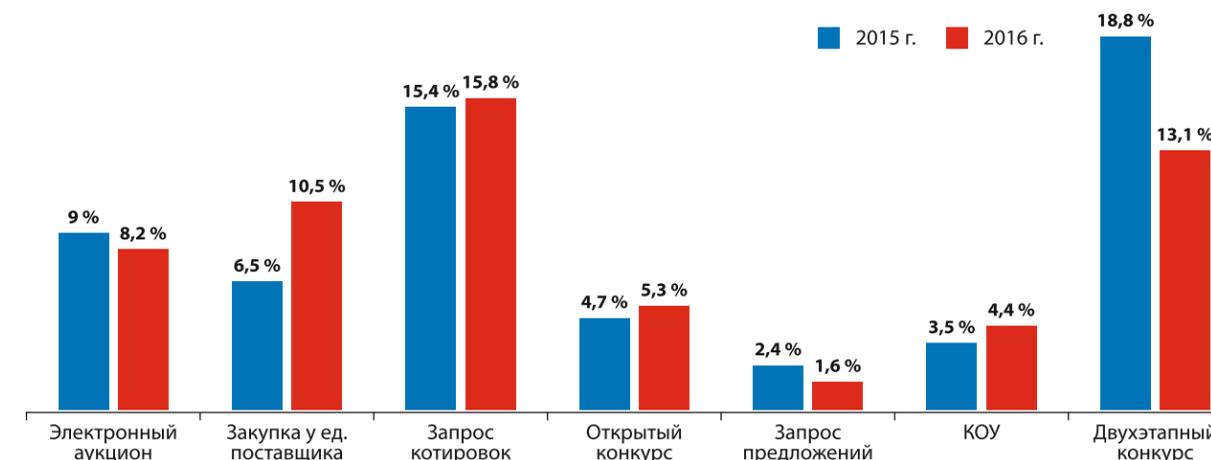
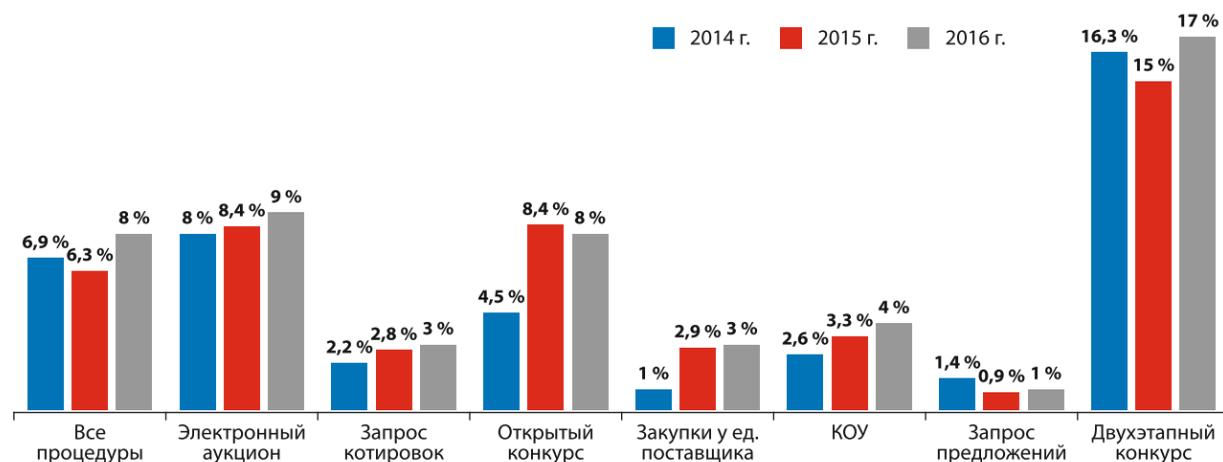


Рисунок 21.
Достигнутая экономия по закупкам
в сфере дорожного строительства



Если по двухэтапному конкурсу и запросу предложений зафиксировано сокращение экономии к данным 2015 года (18,8 % в 2016 году против 13,1 % в 2015 году и 2,4 % против 1,6 % соответственно), то конкурс с ограниченным участием показал возрастание процента экономии (4,4 % в 2016 году против 3,5 % в 2015 году), что позволяет вновь отметить сравнительную эффективность данной процедуры. Данное утверждение также подтверждается ростом среднего количества заявок на одну процедуру (1,9 в 2016 году против 1,7 в 2015 году).

Падение показателя достигнутой экономии по двухэтапному конкурсу отчасти можно объяснить более тщательным расчетом заказчиками начальных цен, тем более конкуренция по данному способу закупок не сократилась — показатель среднего количества заявок в двухэтапных конкурсах вырос с 2,9 заявки в 2015 году до 4,6 заявки в 2016 году.

Для более подробного анализа экономии по способам определения поставщика предлагается рассмотреть результаты анализа закупок по выборке закупок в сфере дорожного строительства за 2014–2016 гг. (рисунок 21).

Так, в сфере дорожного строительства общая экономия бюджетных средств выросла с 6,9 % в 2014 году до 8 % в 2016 году.

Наиболее эффективными по уровню снижения суммы НМЦК относительно заключенных контрактов являлись двухэтапные конкурсы. Также достаточно высокий уровень экономии бюджетных средств показали открытые конкурсы и электронные аукционы.

Снижение суммы НМЦК по итогам заключенных контрактов по результатам закупок у един-

ственного поставщика в сфере дорожного строительства низкое: 1 % в 2014 году, 2,9 % в 2015 году, 3 % в 2016 году. Запрос предложений показывает худшую динамику. Экономия бюджетных средств по данному способу закупок в сфере дорожного строительства в 2014-м, 2015-м и 2016 гг. составляла 1,4 %, 0,9 % и 1 % соответственно.

ВЫВОДЫ

Результаты проведенного анализа позволяют сделать вывод о том, что на сегодняшний день новые способы определения поставщика, введенные в контрактной системе, продолжают оставаться непопулярными. Доля извещений по таким способам закупок в 2016 году составила всего 1,24 %, при этом если в сравнении с 2015 годом данный показатель увеличился почти вдвое (с 0,61 %), то в сравнении с 2014 годом, наоборот, уменьшился (с 1,61 %). Отчасти это можно объяснить сложностью перехода на новые способы определения поставщика, так как некоторые способы закупок, введенные в контрактной системе, оказались крайне эффективными по показателям конкурентности, экономии бюджетных средств. Так, двухэтапный конкурс является наиболее конкурентным способом определения поставщика. В отчетном периоде 2016 года на участие в двухэтапных конкурсах в среднем было подано 4,6 заявки, а показатель экономии бюджетных средств по данному способу закупки составил 15,8 %.

За время действия контрактной системы заказчики стали в два раза реже использовать запросы предложений и конкурсы с ограниченным участием. При этом закрытый аукцион и закрытый конкурс, наоборот, стали использоваться в два раза

чаще. Динамика роста доли извещений по запросам предложений, конкурсам с ограниченным участием, закрытым аукционам, двухэтапным конкурсам, закрытым конкурсам и ЗКОУ в 2016–2014 гг. по отношению ко всем извещениям также незначительная. С точки зрения уровня конкуренции конкурс с ограниченным участием также демонстрирует наличие более одной заявки на процедуру в среднем (1,9). Однако при запросе предложений средний показатель заявок чуть больше одной (1,2), что говорит о сравнимой непривлекательности участия в нем для поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Электронные аукционы остаются наиболее часто используемым способом определения поставщика как по количеству извещений (58 %), так и по сумме НМЦК (60 %). При этом экономия бюджетных средств по электронным аукционам (8,2 %) ниже, чем у двухэтапных конкурсов (13,1 %), запросов котировок (16 %) и даже закупок у единственного поставщика (10,5 %). Более того, уровень сни-

жения стоимости контрактов относительно НМЦК по электронным аукционам в 2015 году был ниже и составлял 9 % против 8,2 % в 2016 году.

По электронным аукционам расторгается каждый десятый контракт, по стоимости на 100 рублей заключенных контрактов приходится 15 рублей расторгнутых (14,78 %).

Доля контрактов, расторгнутых по инициативе заказчика, на примере закупок в сфере дорожного строительства по результатам проведения электронных аукционов в два раза больше, чем по открытым конкурсам, а вот с точки зрения уровня конкуренции закупок электронные аукционы продолжают оставаться наиболее эффективными — в среднем в 2016 году в электронных аукционах участвовало 2,9 участника.

Количество извещений по закупкам у единственного поставщика в сравнении с 2015 годом незначительно сократилось (на 2,5 %), но остается достаточно большим (26 %), а вот количество заключенных контрактов по неконкурентным про-

Таблица 8.
Показатели эффективности способов закупок, 2016 год

| Способ | Среднее количество поданных заявок | Экономия | Доля расторгнутых контрактов из заключенных (по кол-ву) | Доля расторгнутых контрактов из заключенных (по стоимости) |
|--|------------------------------------|----------|---|--|
| Электронный аукцион | 2,9 | 8,2 % | 10,15 % | 14,78 % |
| Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) | - | 10,5 % | 14,71 % | 18,06 % |
| Запрос котировок | 1,9 | 15,8 % | 6,94 % | 6,81 % |
| Открытый конкурс | 2,3 | 5,3 % | 8,40 % | 6,74 % |
| Запрос предложений | 1,2 | 1,6 % | 4,87 % | 11,97 % |
| Конкурс с ограниченным участием | 1,9 | 4,4 % | 25,79 % | 18,00 % |
| Закрытый аукцион | - | - | 6,62 % | 8,59 % |
| Двухэтапный конкурс | 4,6 | 13,1 % | 6,52 % | 5,40 % |
| Закрытый конкурс | - | - | 4,17 % | 4,40 % |
| Закрытый конкурс с ограниченным участием | - | - | 9,76 % | 9,39 % |
| Предварительный отбор | - | - | 0,00 % | 0,00 % |
| Способ (особенности), установленные Правительством РФ | - | - | 0,00 % | 0,00 % |
| Всего | 2,7 | 8,2 % | 11,35 % | 14,52 % |

цедурам выросло с 24 % до 32 % от всех заключенных контрактов. Средний процент расторжения контрактов по закупкам у единственного поставщика также крайне высок — в 2016 году каждая пятая закупка у единственного поставщика заканчивалась расторжением контракта, стоимость расторгнутых контрактов составляла 18 % от стоимости заключенных контрактов.

Итоги мониторинга всех закупок за 2016 год отражают положительную динамику роста экономии денежных средств по результатам осуществления закупок практически по всем способам определения поставщика, вырос уровень конкуренции соответствующих закупок.

Увеличилась доля закупок у единственного поставщика, что создает предпосылки для негативного влияния на уровень экономии бюджетных средств и на уровень конкурентности по итогам осуществления закупок.

Эффективность способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) определялась по четырем показателям эффективности (таблица 7):

- Среднее количество поданных заявок на закупку
- Экономия бюджетных средств
- Результативность процедуры закупки
- Доля расторгнутых контрактов из заключенных контрактов

В целях более подробного изучения практики применения отдельных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), были детально рассмотрены те способы, по которым выявлены наилучшие и наихудшие показатели эффективности способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Если сравнивать все показатели эффективности способов закупок по всем процедурам закупок, осуществленным в 2016 году, то наиболее эффективным стал двухэтапный конкурс. По среднему количеству заявок на процедуру закупки двухэтапный конкурс опережает электронный аукцион, что свидетельствует о высоком интересе участников к данному способу определения поставщика и его эффективности в аспекте обеспечения конкуренции участников. Средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам двухэтапного конкурса, составил 13,1 %. Более высокий показатель экономии бюджетных средств был выявлен только у запросов котировок, доля расторжения контрактов также одна из самых низких (5–6 %), ниже только у закрытого конкурса.

По показателю результативности процедуры закупки двухэтапный конкурс показывает худший после запросов предложений результат: в рамках проведения двухэтапных конкурсов контракты за-

ключаются в 88 % случаев с учетом корректировки данных по результатам анализа размещенных в ЕИС извещений по процедурам двухэтапных конкурсов.

В остальных случаях процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) отменялись в 60 % случаев по решению заказчика (организации, осуществляющей определение поставщика (подрядчика, исполнителя) для заказчика), в 20 % случаев — по решению ФАС. Анализ решений ФАС показал, что зачастую заказчики применяют двухэтапный конкурс в случаях, когда нет необходимости проводить переговоры с участниками закупки и, следовательно, нецелесообразно применять рассматриваемую процедуру, а также допускают ошибки в конкурсной документации к закупке и при проведении процедуры оценки заявок поставщиков по нестоимостным критериям.

Таким образом, по показателям эффективности способа определения поставщика двухэтапный конкурс является одним из самых эффективных. Тем не менее, двухэтапный конкурс — способ определения поставщика, который используется заказчиками реже других, и количество процедур в рамках двухэтапных конкурсов в сравнении с 2015 годом практически не изменилось: 65 извещений в 2016 году против 62 извещений в 2015 году. В подавляющем большинстве случаев двухэтапные конкурсы применялись в целях осуществления закупки работ по разработке проектно-сметной документации.

Наименее эффективным способом определения поставщика в разрезе нескольких показателей эффективности способов закупок оказался конкурс с ограниченным участием и запрос предложений. Среднее количество участников закупки при проведении конкурса с ограниченным участием составило 1,9. Средний процент снижения начальной (максимальной) цены контракта, достигаемого по результатам конкурса с ограниченным участием, составил 4,4 %, а доля расторжения контрактов — одна из самых высоких (18–22 %). При этом показатель результативности процедуры закупки — количество заключенных контрактов — составляет более трех контрактов на одно извещение.

С целью более подробного изучения anomalно высокого количества заключенных контрактов на одно извещение и доли расторгнутых контрактов был проведен анализ размещенных в ЕИС извещений и сведений из реестра контрактов по процедурам определения поставщика посредством конкурса с ограниченным участием.

Отличительная особенность конкурса с ограниченным участием — предъявление к участникам закупки дополнительных требований наряду с единичными требованиями, установленными ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ. Правитель-

ство РФ определяет случаи, когда товары (работы, услуги) по причине их сложности, в частности технической, особого характера, например специализированного, могут поставить (выполнить, оказать) только лица, имеющие необходимую квалификацию (п. 1 ч. 2 ст. 56 Закона № 44-ФЗ). Случаи установления дополнительных требований к участникам закупки, проводимых путем проведения конкурса с ограниченным участием, определены в приложении к постановлению Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» (далее также — постановление Правительства РФ № 99).

Одним из таких случаев, определенных постановлением Правительства РФ № 99, является закупка услуг общественного питания и (или) поставки

пищевых продуктов, закупаемых для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления, если начальная (максимальная) цена контракта превышает 500 тыс. руб. (п. 6 Приложения № 2 к постановлению Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99).

Подробный анализ всех проведенных в 2016 году конкурсов с ограниченным участием показал, что в 87 % случаев контракты по конкурсам с ограниченным участием заключаются на закупку продуктов и услуг общепита для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления (далее также — продуктов и услуг общепита).

При этом примерно в 60 % случаев организуются совместные конкурсы. А так как в соответствии с Порядком проведения совместных конкурсов и аукционов, который установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 г. № 1088 «Об утверждении правил проведения совместных конкурсов и аукционов», контракт с победителем либо победителями заключается каждым заказчиком, «внутри» каждого извещения по закупкам продуктов и услуг обще-



Таблица 9.
Показатели по количеству извещений и контрактов по конкурсам с ограниченным участием, 2016 год

| Наименование показателя | Кол-во, шт. | Доля от общего кол-ва контрактов |
|--|-------------|----------------------------------|
| Количество размещенных извещений, всего | 8 076 | 29,4 % |
| Количество контрактов, всего | 27 490 | 100 % |
| Количество расторгнутых контрактов, всего | 7 090 | 25,8 % |
| Количество контрактов на закупку продуктов и услуг для общепита | 24 000 | 87,3 % |
| Количество контрактов на закупку продуктов и услуг для общепита стоимостью до 500 тыс. руб. | 13 000 | 47,3 % |
| Количество расторгнутых контрактов | 7 090 | 100 % |
| Количество расторгнутых контрактов на закупку продуктов и услуг для общепита стоимостью до 500 тыс. руб. | 4 100 | 57,8 % |

пита зачастую происходило заключение сразу нескольких контрактов. По некоторым найденным извещениям на одну закупку продуктов и услуг общепита посредством конкурса с ограниченным участием приходилось пять и более заключенных контрактов.

Анализ контрактов на закупку продуктов и услуг общепита, заключенных в рамках конкурсов с ограниченным участием, показал (таблица 9), что:

- 87,3 % всех контрактов по конкурсам с ограниченным участием заключалось в рамках закупок продуктов и услуг общепита.
- 47,4 % всех контрактов по конкурсам с ограниченным участием составляли контракты на закупку продуктов и услуг общепита стоимостью менее 500 тыс. рублей.
- 57,8 % всех расторгнутых контрактов по конкурсам с ограниченным участием пришлось на закупку продуктов и услуг общепита стоимостью менее 500 тыс. рублей.

То есть, если рассматривать только контракты за закупку продуктов и услуг общепита стоимостью менее 500 тыс. руб., (которые составили почти половину всех закупок по конкурсам с ограниченным участием), треть таких контрактов расторглась.

Анализ 500 соглашений о расторжении контрактов в рамках проведения конкурсов с ограниченным участием на закупку продуктов и услуг общепита показал, что в большинстве случаев основанием расторжения таких контрактов являлись причины уменьшения потребности в количестве поставляемого товара (оказываемой услуги).

Так, например, Государственное казенное учреждение здравоохранения «Ульяновское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» в рамках конкурса с ограниченным участием заключило контракт с ООО «ЛОГИСТИК» на поставку молочных продуктов стоимостью 499 500,00 рублей. По результатам расторжения контракта по соглашению сторон фактически было оплачено товара на сумму 281 052 руб.

БУЗ ВО «Медсанчасть «Северсталь» и акционерное общество «Череповецкий хлебокомбинат» заключили соглашение о расторжении контракта. Основание расторжения контракта: «В связи с уменьшением потребности в количестве поставляемого товара (хлебобулочных изделий) по совместному конкурсу с ограниченным участием, руководствуясь ст. 450 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 10.1 раздела 10 "Расторжение контракта" № К 500–201216 от 28.12.2016 г., сторонами было достигнуто соглашение о расторжении контракта по соглашению сторон в отношении следующего товара на сумму: 18 883,75 руб. Общая сумма контракта составила 378 316 руб.».

Если бы контракты заключались по суммам фактически отгруженного товара и не проводились в рамках совместных процедур закупок, то в большинстве случаев такие закупки не подпадали бы под действие постановления Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99, следовательно, заказчику требовалось бы выбрать другую процедуру определения поставщика, например электронный аукцион без установления дополнительных требо-

ваний, предусмотренных пунктом 6 приложения № 2 к постановлению № 99.

Анализ практики закупок продуктов и услуг общепита свидетельствует о наличии фактов нарушения законодательства в 7 % случаев в части выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при выборе конкурса с ограниченным участием в соответствии с п. 6 Приложения № 2 к постановлению Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 г. № 99. Заказчики в таких случаях при выборе способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) посчитали достаточным для принятия решения о применении конкурса с ограниченным участием то обстоятельство, что предметом закупки является оказание услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов, закупаемых для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления. При этом требование к начальной (максимальной) цене контракта (цене лота), превышающей 500 000 рублей, не соблюдалось.

Отдельный массив закупок, проводимых путем проведения конкурса с ограниченным участием, осуществляется в соответствии с п. 2 ст. 56 Федерального закона № 44-ФЗ, куда попадают закупки работ по реставрации и сохранению объектов культурного наследия, а также работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения. При этом к участникам работ по строительству предъявляются дополнительные требования согласно приложению № 1 постановления Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99.

Часть процедур определения поставщика посредством проведения конкурса с ограниченным участием проводилась по закупкам на выполнение работ реставрации и строительства (стоимость которых превышала 50 млн руб.).

Анализ 100 соглашений о расторжении контракта на выполнение строительных работ и работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, реставрации музейных предметов и музейных коллекций показал, что, в отличие от закупок продуктов и услуг общественного питания, большинство контрактов в сфере строительства и реставрации расторгались в связи с увеличением объема работ. С учетом, что средняя цена контракта по конкурсам с ограниченным участием одна из самых высоких среди остальных способов

определения поставщика — 35,5 млн руб., проекты в данной сфере технически сложные; любая, даже незначительная ошибка при разработке проектной документации и расчете сметной стоимости работ могла стать причиной существенного изменения объема работ и, как следствие, их стоимости.

Например, в рамках выполнения работ по реставрации по контракту, заключенному 26.07.2016 г. в рамках конкурса с ограниченным участием между заказчиком — Большим театром России и поставщиком — ООО «Реставрационно-строительная компания Возрождение», контракт был расторгнут по соглашению сторон. Основание расторжения контракта: «В соответствии с частью 1 ст. 451 ГК РФ, а именно в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении Контракта, которое выразилось в необходимости внесения изменений в разработанную проектную документацию на выполнение работ по сохранению выявленного объекта культурного наследия: "Доходный дом, 1821 г., арх. А. Ф. Элькинский, 1897–1901 гг., арх. И. А. Фомин". С 1938 года в здании — наземный вестибюль станции метрополитена "Театральная" по адресу: г. Москва, ул. Большая Дмитровка, д. 2. Стоимость контракта составляла 225 081 950,80 руб.».

Также следует отметить, что на практике вызвало сложности одно из дополнительных требований к участникам закупок, определенное Постановлением 99, а именно — наличие опыта исполнения (с учетом правопреемства) одного контракта (договора) за последние 3 года до даты подачи заявки на участие в соответствующем конкурсе на выполнение работ по строительству, и (или) реконструкции, и (или) капитальному ремонту одного из особо опасных, технически сложных, уникальных объектов капитального строительства, искусственных дорожных сооружений (включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения). При этом стоимость такого исполненного контракта (договора) составляет не менее 20 процентов начальной (максимальной) цены контракта (договора), на право заключить который проводится соответствующий конкурс.

Так, одним из требований к документам, подтверждающим соответствие участников закупки дополнительным требованиям, является «копия акта (актов) выполненных работ, содержащего (содержащих) все обязательные реквизиты, установленные частью 2 статьи 9 Федерального закона "О бухгалтерском учете", и подтверждающего (подтверждающих) стоимость исполненного контракта (договора) (за исключением случая, если застройщик является лицом, осуществляющим строительство). Указанный документ (документы) должен быть подписан (подписаны) не ранее чем

за 3 года до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке».

При этом следующим документом, необходимым для подтверждения соответствия участника закупки дополнительным требованиям, является «копия разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию (за исключением случаев, при которых разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию не выдается в соответствии с градостроительным законодательством Российской Федерации). Указанный документ (документы) должен быть подписан (подписаны) не ранее чем за 3 года до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке».

С учетом, что срок выполнения работ по строительству обычно составляет более 3 лет, акты выполненных работ по таким объектам не могут быть представлены в качестве подтверждения опыта выполнения работ.

В качестве заключения следует отметить, что анализ практики применения конкурса с ограниченным участием позволяет сделать выводы о том, что в настоящий момент процедура имеет несколько «тонких» мест, которые снижают эффективность данного способа закупки:

- посредством конкурса с ограниченным участием, который изначально должен был стать способом закупки, в рамках которого осуществлялась поставка товаров (работ, услуг) технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера, выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, работ, оказания услуг, связанных с необходимостью допуска подрядчиков, исполнителей к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек, к хранилищам (депозитариям) музея, к системам обеспечения безопасности музейных предметов и музейных коллекций, архивных документов, библиотечного фонда; по истечении трех лет действия контрактной системы в рамках конкурсов с ограниченным участием проходят закупки продуктов и услуг общественного питания;
- заказчики пользуются возможностью определения поставщика путем проведения совместных конкурсов с ограниченным участием на закупку товаров и услуг общественного питания, контракты по результатам которых заключаются по суммам НМЦК ниже 500 тыс. руб.. Впоследствии в 31,5% случаев такие контракты расторгаются по соглашению сторон с уменьшением количества поставляемого товара (оказываемой услуги) и фактической стоимости контракта;

– проблема негибкости процедуры закупки (как конкурса с ограниченным участием, так и в целом всех способов закупок), когда в рамках выполнения строительных работ в случае увеличения объема работ, заказчик расторгает контракт по соглашению сторон и осуществляет новую закупку на дополнительные работы. Все это увеличивает издержки на проведение процедуры определения поставщика и, следовательно, снижает эффективность закупки;

– ограничение конкуренции в части требования документов, подтверждающих соответствие участников закупки в сфере строительства дополнительным требованиям, согласно приложению № 2 постановления Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99 (данная проблема также распространяется и на дополнительные требования, предъявляемые к участникам закупки, осуществляемой путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов, согласно приложению № 1 постановления Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99).

По результатам проведенного анализа на основе различных показателей эффективности способов определения поставщика был сформирован рейтинг эффективности способов закупок (таблица 10).

Как отмечалось выше, наиболее эффективным способом закупки по результатам мониторинга оказался двухэтапный конкурс, посредством которого осуществлялись закупки всего в 0,01% случаев (по стоимости заключенных контрактов). Наименее эффективным способом стал запрос предложений, посредством которого осуществлялось 1,29% от стоимости всех закупок.

Наиболее популярный способ определения поставщика — электронный аукцион — занял третье место в рейтинге эффективности способов закупок, в несколько раз уступив двухэтапным конкурсам и запросам котировок по показателям экономии бюджетных расходов и доле расторгнутых контрактов.

В целях повышения эффективности и результативности применения рассмотренных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ, представляется целесообразным:

1. Внедрить элементы двухэтапного конкурса, обеспечивающие эффективность данного способа определения поставщика, в иные существующие способы определения поставщиков. В частности, речь идет о таких элементах, как проведение с участниками процедуры определения поставщика, подавшими

Таблица 10.
Рейтинг эффективности способов закупок, 2016 год

| Рейтинг | Способ | Среднее кол-во поданных заявок | Экономия | Доля расторгнутых контрактов из заключенных (по стоимости) | Балл по экспертной оценке эффективности | Доля в общей сумме заключенных контрактов |
|---------|--------------------------|--------------------------------|--------------|--|---|---|
| 1 | Двухэтапный конкурс | 4,6 | 13,10 % | 5,40 % | 0,93 | 0,01 % |
| 2 | Запрос котировок | 1,9 | 15,80 % | 6,81 % | 0,79 | 0,94 % |
| 3 | Электронный аукцион | 2,9 | 8,20 % | 14,78 % | 0,68 | 56,47 % |
| 4 | Открытый конкурс | 2,3 | 5,30 % | 6,74 % | 0,60 | 12,87 % |
| 5 | Закупка у ед. поставщика | 1 | 10,50 % | 18,06 % | 0,58 | 24,02 % |
| 6 | КОУ | 1,9 | 4,40 % | 18,00 % | 0,51 | 4,09 % |
| 7 | Запрос предложений | 1,2 | 1,60 % | 11,97 % | 0,43 | 1,29 % |
| | Всего | 2,7 | 8,2 % | 14,52 % | | |

первоначальные заявки на участие, обсуждения содержащихся в этих заявках предложений участников процедуры в отношении объекта закупки, возможность уточнять предмет закупок по итогам обсуждений с потенциальными поставщиками. Все указанные обсуждения должны проводиться с использованием средств видеозаписи и обязательного опубликования стенограмм таких обсуждений.

2. Пересмотреть особенности установления дополнительных требований к участникам закупок на оказание услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов, закупаемых для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций отдыха детей и их оздоровления в случае, если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает 500 000 рублей, при осуществлении совместных конкурсов с ограниченным участием.
3. Пересмотреть перечень документов, требуемых для подтверждения участниками закупки на выполнение работ строительных, включенных в коды 41.2, 42, 43 (кроме кода 43.13) Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2) ОК 034–2014, в случае, если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает 10 млн рублей, определение поставщика (подрядчика, исполни-

теля) в рамках которой осуществляется путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов, дополнительных требований согласно приложению № 1 постановления Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99.

4. Пересмотреть перечень документов, требуемых для подтверждения участниками закупки на выполнение работ по строительству, и (или) реконструкции, и (или) капитальному ремонту особо опасных, технически сложных, уникальных объектов капитального строительства, искусственных дорожных сооружений (включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения), в случае если начальная (максимальная) цена контракта для обеспечения государственных нужд превышает 150 млн рублей, для обеспечения муниципальных нужд — 50 млн рублей, определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в рамках которой осуществляется путем проведения конкурсов с ограниченным участием, дополнительных требований согласно приложению № 2 постановления Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99.
5. Обеспечить отражение в Единой информационной системе в сфере закупок совместных конкурсов и аукционов в целях обеспечения прозрачности мониторинга таких закупок. ■