Правительство Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования**

**«Национальный исследовательский университет**

**«Высшая школа экономики»**

###### Факультет государственного и муниципального управления

###### Кафедра

Управления государственными и муниципальными заказами

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

На тему: «Анализ методов определения начальной максимальной цены контракта в конкурсных процедурах размещения государственного заказа»

Студент группы № 491

Михайленко А. Б.

Научный руководитель:

Профессор, доктор наук

Беленький А. С.

Рецензент:

Заместитель заведующего кафедрой,

Преподаватель Маслова Н. С.

Москва, 2014

**Содержание**

[**Введение** 3](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282332)

[**Глава 1. Сравнительная характеристика методов определения НМЦК в конкурсных процедурах размещения госзаказа** 8](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282333)

[1.1 Трактовка понятия начальной максимальной цены контракта 9](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282334)

[1.1.1 Положение законов и правительственных документов о государственных закупках в части начальной цены контракта 9](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282334)

[1.1.2 Трактовка понятия научным сообществом 13](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282334)

[1.2 Существующие методы установления НМЦК в оответствии с законодательством РФ 15](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282335)

[1.2.1 Метод сопоставления рыночных цен 15](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282336)

[1.2.2 Нормативный метод 22](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282336)

[1.2.3 Тарифный метод 23](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282336)

[1.2.4 Проектно-сметный метод 24](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282336)

[1.2.5 Затратный метод 25](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282336)

[**Глава 2. Анализ Российской арбитражной и судебной практики рассмотрения дел о неправильном назначении начальной максимальной цены контракта**](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282337)  [28](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282338)

[2.1 Описание процесса сбора информации о прецедентах неверного обоснования начальной максимальной цены контракта для нужд муниципалитета или государства 28](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282339)

[2.2 Основные проблемы в процессе сбора информации о судебных и административных прецедентах неверного обоснования начальной максимальной цены контракта 32](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282340)

[2.3 Классификация судебных и административных прецедентов неверного обоснования начальной максимальной цены контракта для нужд муниципалитета или государства 33](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282341)

[2.3.1 «Тип проблем 1»: расчет начальной максимальной цены. Примеры прецедентов 34](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282341)

[2.3.2 «Тип проблем 2»: полнота обоснования начальной максимальной цены в конкурсной документации. Примеры прецедентов 46](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282341)

[2.3.3. «Тип проблем 3»: проблемы анализа рынка при обосновании начальной максимальной цены 53](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282341)

[2.4 Основные тенденции в разрешении спорных ситуаций неверного обоснования начальной максимальной цены контракта для нужд муниципалитета или государства 60](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282341)

[**Глава 3**. Системно-аналитический подход к обоснованию начальной максимальной цены контракта: описание математической модели 63](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282342)

[3.1. Основная идея предлагаемого системно-аналитического подхода 63](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282343)

[3.2. Необходимые данные для возможности применения математического подхода к обоснованию начальной максимальной цены контракта на практике 65](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282344)

[**Заключение** 69](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282350)

[**Библиографический список** 71](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282350)

[**Приложения** 76](file:///C:\Users\SONY\Downloads\Оформление%20ВКР%20ГиМУ%20окончательный%20вариант%20(1).doc#_Toc296282350)

**Введение**

Одним из наиболее важных критериев оценки успешности проводимой бюджетной политики государства является, в первую очередь, результативность бюджетных расходов. Согласно статистике, в 2011 г. порядка одной трети всех бюджетных расходов на федеральном и региональном уровнях приходилось на расходы на государственные и муниципальные заказы.[[1]](#footnote-1) В этой связи нельзя не отметить **особую актуальность** сферы госзакупок в государственном управлении в целом.

С 1 января 2014 г. размещение государственных и муниципальных заказов и непосредственное исполнение соответствующих контрактов регулируются Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", пришедшим на смену Федеральному закону № 94-ФЗ. Переход на федеральную контрактную систему подразумевает, в частности, повышение эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств. В новом законе 44-ФЗ отдельно выделен принцип «ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок».[[2]](#footnote-2) Суть его заключается в том, что должностные лица несут персональную ответственность за соблюдение положений законодательства в сфере государственных и муниципальных заказов.

Говоря про результативность обеспечения государственных и муниципальных заказов, следует сделать акцент на начальной максимальной цене контракта для закупки товаров для нужд государства. От того, насколько грамотно заказчик или уполномоченная на размещение госзаказа организация устанавливает начальную максимальную цену контракта, зависит итоговая цена контракта и, как следствие, эффективность бюджетных расходов в целом.

Вместе с тем, однозначные критерии оценки того, насколько эффективны и юридически обоснованы расходы заказчика на закупку товаров и услуг для нужд муниципалитета или государства, в законодательстве отсутствуют. **Суть практической проблемы** заключается в том, что чиновники остаются неуязвимыми в части расходования бюджетных средств, а налогоплательщики не в силах оценить степень соответствия реальных трат государства заявленным целевым расходам.

В свете этого **основная цель настоящей работы** – предложить такой количественный подход к установлению начальной максимальной цены контракта в конкурсных процедурах размещения государственных и муниципальных заказов (по тексту далее также – «госзаказов»), который позволял бы также проводить некую количественную оценку целесообразности и эффективности расходования бюджетных средств.

В рамках проведенного анализа **объектом исследования**,таким образом, являются подходы к определению начальной максимальной цены контракта на размещение государственного и муниципального заказа. **Предметом исследования** является практическое применение данных подходов (далее по тексту также – «методов»).

Для достижения цели следует решить такие **ключевые задачи**, как:

* Во-первых, охарактеризовать методы установления начальных максимальных цен, что, в частности, подразумевает необходимость:
* выяснить, что понимается под «начальной максимальной ценой контракта» для размещения муниципальных и государственных заказов, в научном сообществе, с одной стороны, и в законодательстве, с другой;
* провести сравнительный анализ методов определения начальной максимальной цены контракта на приобретение товаров и предоставления услуг для государственных и муниципальных нужд, детально рассмотрев положения соответствующего законодательства.
* Во-вторых, провести анализ арбитражной и судебной практики рассмотрения дел о некорректном обосновании начальной максимальной цены контракта, другими словами:
* исследовать прецеденты неверного назначения начальной максимальной цены контракта;
* привести классификацию изученных кейсов в зависимости от наиболее часто встречающихся проблем в части назначения начальной цены государственного или муниципального контракта.
* В-третьих, рассмотреть возможность и целесообразность использования принципиально отличающегося от существующих в настоящее время системно-аналитического подхода к установлению начальной максимальной цены контракта, сказав о:
* сути подхода;
* данных, необходимых для возможности применения такового на практике.

Следует отметить, что рассмотрение данногосистемно-аналитического подхода может считаться **научной новизной настоящей работы**,поскольку, насколько осведомлен автор,подобного рода количественных подходов к установлению начальной максимальной цены контракта до настоящего времени предложено не было.

Проверяемая **гипотеза** данного исследования, в этой связи, сводится к следующему: существующие методы установления начальной максимальной цены контракта в конкурсных процедурах размещения госзаказа не предоставляют возможности для проведения анализа соблюдения принципов результативности и эффективности расходования бюджетных средств.

Представляется необходимым сказать далее о **методологии**, использованной при проведении анализа подходов к установлению начальной максимальной цены контракта в конкурсных процедурах размещения госзаказа в рамках написания данной работы. К таковой относится, во-первых, сравнительный анализ методов установления начальных максимальных цен контрактов. Помимо этого, в настоящей работе использованы методы описания эмпирических проблем в части расчета начальных цен госконтрактов и классификации таковых. Наконец, в рамках применения метода математического моделирования был рассмотрен системно-аналитический подход к расчету начальной максимальной цены контракта на размещение государственных и муниципальных заказов.

Следует сказать об источниках информации, использованных при проведении настоящего исследования. К таковым относится, главным образом:

-законодательство в сфере госзакупок (Федеральные законы № 44-ФЗ и № 94-ФЗ);

-судебные решения и административные дела, опубликованные на официальном портале-банке решений судов Российской Федерации и в картотеке судебных дел;

-аналитические доклады, представленные на сайте Счетной Палаты РФ;

-специализированные журналы в части количественного менеджмента (в частности, Computer Procedia, Quantitative Management) и др.

В целом, **вопрос** установления начальной максимальной цены контракта в конкурсных процедурах размещения госзаказа, в частности, в русскоязычных источниках, **представляется** **освещенным достаточно поверхностно**. С другой стороны, англоязычные источники в еще меньшей степени раскрывают суть вопроса методологии установления подобных цен. С полным перечнем библиографии можно ознакомиться в конце настоящей работы.

**Глава 1. Характеристика методов определения НМЦК в конкурсных процедурах размещения госзаказа: сравнительный правовой анализ**

**1.1 Трактовка понятия начальной максимальной цены контракта**

Прежде чем приступать к сравнительному анализу методологии расчетов начальной максимальной цены контракта в конкурсных процедурах размещения госзаказа, представляется целесообразным выяснить, каким целям служит начальная максимальная цена контракта в принципе, и на каком основании она рассчитывается.

Определив потребность в закупке определенного вида товаров, работ, услуг, государственный или муниципальный заказчик либо уполномоченный орган выбирает затем способ размещения соответствующего заказа, что, говоря в общем, может сопровождаться либо не сопровождаться проведением торгов.

В конкурсной документации заказчик обязан указать, помимо прочего, т.н. начальную максимальную цену государственного или муниципального контракта, с тем чтобы торги состоялись в принципе, а определение победителя на исполнение государственного контракта, в частности, в конкурсных процедурах, проходило с ориентацией на некий конкретный объем расходов в рамках установленного лимита расходных бюджетных обязательств Российской Федерации, субъектов или муниципальных образований. [[3]](#footnote-3)

В процедуре определения начальной максимальной цены контракта, по сути, и заключается принцип эффективности и результативности расходования бюджетных средств функционирования системы государственного и муниципального заказа в России.

На практике начальная максимальная цена контракта часто не соответствует реальной цене, по которой заключается контракт. При этом в случае ее завышения могут иметь место прецеденты намеренного участия в конкурсе лишь одного поставщика с последующим распределением разницы между завышенной начальной ценой и рыночной ценой товаров, работ, услуг между всеми потенциальными отказавшимися от участия подрядчиками. В случае занижения начальной максимальной цены контракта поставщикам будет невыгодно участвовать в тендерах ввиду отсутствия экономической целесообразности, что, вероятно, значительно замедлит процесс закупки необходимых для нужд государства товаров.[[4]](#footnote-4)

Как видим, государственный заказчик в любом случае несет издержки (фактические финансовые при переплате за товары и работы либо альтернативные).[[5]](#footnote-5) Таким образом, расходование бюджетных средств при значительном расхождении реальной и начальной максимальной цен контракта не может рассматриваться как эффективное.

**1.1.1 Положения законов и правительственных документов о государственных закупках в части начальной цены контракта**

Одним из основных этапов при заключении государственного и муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг является обоснование и формирование начальной максимальной цены контракта (далее по тексту также – «НМЦК»).

Законодательство Российской Федерации о размещении государственных и муниципальных заказов основывается на положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации, Гражданского Кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов, которые регулируют отношения, неразрывно связанные с размещением таких заказов. Однако, как было сказано выше, основным нормативным правовым актом, в соответствии с которым осуществляется правовое регулирование процесса осуществления государственных и муниципальных закупок в России, с начала текущего года является Федеральный закон Российской Федерации «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [[6]](#footnote-6)

До 2011 года необходимость обоснования и определения заказчиком или уполномоченным органом начальной цены контракта или цены лота законодательно предусмотрена не была. Внесенные изменения в утративший ныне силу Федеральный закон Российской Федерации № 94-ФЗ и положения нового закона о федеральной контрактной системе четко регламентируют обязательное наличие расчета и обоснования начальной максимальной цены контракта в конкурсной документации (равно как и в документации об аукционе, об открытом аукционе в электронной форме, в извещении о проведении запроса котировок).[[7]](#footnote-7) При этом расчеты рекомендуется производить в соответствии с Приказом Министерства Экономического развития России от 2 октября 2013 года № 567. [[8]](#footnote-8)

Вообще говоря, под «ценой» в большом экономическом словаре понимается количество денег, за которое продавец согласен продать, и покупатель приобрести единицу товара.[[9]](#footnote-9) Цена государственного контракта устанавливается в виде определенной денежной суммы, которая является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения, за исключением законодательно установленных случаев ее изменения.[[10]](#footnote-10) Изменение цены контракта в непредусмотренных законом случаях является административным правонарушением и влечет ответственность соответствующих должностных лиц. [[11]](#footnote-11)

В понятии «начальная максимальная цена контракта», содержащемся в Федеральном законе №44-ФЗ, категория «начальная» определяет временные ориентиры цены: она является первичной, все последующие предложения о цене контракта вторичны. Категория «максимальная» определяет потолок цены, который указывается в государственном контракте при его заключении.

Начальная максимальная цена контракта, согласно закону № 44-ФЗ, является одновременно предельной и максимальной. Государственный заказчик не обладает правом заключения контракта на сумму, превышающую предельную начальную максимальную цену контакта.

В ст. 22 п. 1 закона №44-ФЗ начальная максимальная цена контракта определена как цена заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) контракта, обоснованная заказчиком согласно указанным в законе методам. [[12]](#footnote-12)

В соответствии с п. 1 ст. 432 Гражданского кодекса РФ, существенными пунктами договора являются:

* условия о предмете договора,
* обстоятельства, которые определены в законе или иных нормативных правовых актах как существенные или обязательные для договоров данного вида,
* условия, в соответствии с которыми по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. [[13]](#footnote-13)

Согласно общим правилам, цена как существенное условие договора может не рассматриваться. Однако для государственного или муниципального контракта цена является, как правило, существенным условием (что привлекает внимание ряда специалистов в области государственных закупок). [[14]](#footnote-14) Если в государственном контракте не указана его цена, он не может считаться заключенным.[[15]](#footnote-15)

Как было сказано выше, одним из принципов Федерального закона о контрактной системе является эффективное расходование и экономия бюджетных средств. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, принцип эффективности и результативности использования бюджетных средств означает, что при планировании и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны руководствоваться необходимостью достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. [[16]](#footnote-16)

В целом, начальная максимальная цена контракта должна соответствовать рыночному уровню цен на закупаемую продукцию, включая, в частности, предполагаемую стоимость ее поставки. При расчете начальной максимальной цены должны учитываться такие факторы, влияющие на цену, как: конъюнктура рынка, условия и сроки поставки и платежей, наличие сопутствующих услуг, обязательства сторон по контракту и т.д. Рыночная стоимость в принципе – такая наиболее вероятная цена, по которой некий объект может быть продан / приобретен в условиях реальной конкуренции и открытой информации, располагаемой в равной степени всеми сторонами сделки.

Начальная максимальная цена контракта должна в обязательном порядке указываться во всех документах, сопровождающих процедуру размещения заказа, в том числе, в извещениях о проведении открытого конкурса, аукциона, аукциона в электронной форме, запроса котировок, других документах. В случае, если проводится запрос котировок на предмет оказания гуманитарной помощи, а также в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного либо техногенного характера, указание НМЦК в документах не обязательно.

**1.1.2 Трактовка понятия научным сообществом**

Рассмотрим подход к трактовке понятия НМЦК в научном сообществе. Так, в своем научном труде, авторы Кузнецова И.В., Маслова Н.С., Трефилова Т.Н. и другие определяют начальную максимальную цену контракта как цену, «с которой начинается процесс установления в ходе торгов или контрактных переговоров конечной договорной (контрактной) цены, фиксируемой в договорных (контрактных) документах». [24, с.36]

По своей экономической природе начальная максимальная цена устанавливается между двумя границами – нижней, которая отражает минимальный уровень издержек поставщика (производителя) в зависимости от условий производства и поставки, и верхней, соответствующей максимально возможному для заказчика уровню закупочной цены.

Согласно утверждениям экспертов области госзакупок Кузнецовой И. В., Масловой Н. С. И Трефиловой Т. Н, начальная максимальная цена контракта или договора должна, в частности: [[17]](#footnote-17)

* объективно отражать стоимость продукции;
* соответствовать функционально-техническим особенностям товаров, закупаемых государственным или муниципальным заказчиком;
* учитывать потенциальные и реальные риски изменения цен на продукцию, работы, услуги, например, ввиду инфляции, непредвиденных затрат и т.п.;
* являться как для заказчика, так и для поставщика источником экономической выгоды.

В типовом законе ЮНИСТРАЛ, принятом в 1994г., начальная максимальная цена определяется как такой наивысший уровень цены на приобретение товаров и услуг, который способен защитить потребителей от инфляции.[[18]](#footnote-18)

Вместе с тем, ведущие мировые эксперты в области закупок определяют НМЦК как резервную цену. Как утверждают эксперты Димитри Н., Пига Г., Спаньоло Дж. в своем научном труде, «резервная цена – это максимальная цена, которую закупщик готов уплатить за определенный товар или услугу», причем установление ее на том или ином уровне, помимо величины реальной цены контракта, способно повлиять и на степень концентрации фирм в отрасли. [27, с.53]

По мнению экспертов, резервная цена показывает некие внутренние ожидания закупщика, которые должны удовлетворяться путем конкурентных торгов. [[19]](#footnote-19) При публикации любой информации о начальной максимальной цене контракта возможен сговор между поставщиками: «Публикация резервной цены влияет на уровень конкуренции и уровень окончательной цены присуждения контракта». [27, с.53] Таким образом, предварительная оценка стоимости закупки не должна раскрываться участникам.

**1.2. Существующие методы установления начальной максимальной цены контракта в соответствии с законодательством РФ**

С января 2014 г., с переходом на федеральную контрактную систему закупок для государственных и муниципальных нужд, методы обоснования начальной максимальной цены контракта модифицировались и расширились, в сравнении с предыдущим Федеральным законом № 94-ФЗ. На сегодняшний день, в соответствии с Приказом Минэкономразвития №567, [[20]](#footnote-20) выделяют 5 основных рекомендованных к использованию методов установления начальной максимальной цены контракта, а именно:

1. метод сопоставимых рыночных цен,
2. нормативный метод,
3. тарифный метод,
4. проектно-сметный метод,
5. затратный метод.

Остановимся на каждом из них в отдельности.

**1.2.1 Метод сопоставимых рыночных цен**

Рассмотрим, во-первых, метод сопоставимых рыночных цен, предполагающий анализ рыночных цен на схожие товары, работы, услуги с последующим пересчетом таковых применительно к конкретному объекту закупок. При планировании закупок как для нужд государства в целом, так и отдельных муниципалитетов рекомендуется использовать преимущественно данный метод установления начальной максимальной цены, за исключением особых случаев. К таким случаям относятся: размещение госзаказа на капитальный ремонт и строительство, на реставрацию объектов культурного и исторического наследия, а также установление начальной максимальной цены в отношении отдельных видов товаров, работ и услуг, для которых Правительством предусмотрены соответствующие тарифы и предельные цены.[[21]](#footnote-21)

Метод сопоставимых рыночных цен может использоваться при определении начальных цен на товары и услуги, которые являются либо идентичными закупаемым в рамках конкретного государственного или муниципального контракта, либо однородными. Положения Федерального закона № 44-ФЗ устанавливают лишь общий подход к определениям однородности и идентичности.[[22]](#footnote-22) Вопрос об идентичности и однородности в конечном счете решается госзаказчиком самостоятельно.[[23]](#footnote-23)

К идентичным относятся товары и работы, которые по своим функциональным, техническим и прочим характеристикам, в целом, не отличаются от планируемых к закупке товаров и работ. Однородным признается такой вид продукции, который в незначительной степени расходится с объектом закупок по некоторым из свойств, но является «коммерчески взаимозаменяемым» при исполнении данного конкретного государственного или муниципального контракта.[[24]](#footnote-24)

На практике использование метода сопоставимых рыночных цен для установления начальной максимальной цены контракта, согласно рекомендованной методологии, должно сводиться к двум основным действиям государственного заказчика либо уполномоченного органа:[[25]](#footnote-25)

1. во-первых, к изучению рынка для анализа средней рыночной цены на идентичный или однородный товар и
2. непосредственно к расчету начальной максимальной цены, исходя из собранных и проанализированных данных о ценах на схожих рынках товаров и услуг.

Алгоритм использования рыночного метода при установлении НМЦК приведен в Прил.1 настоящей работы.

*Изучение рынка*

В соответствии с рекомендованной к использованию госзаказчиком Методологией расчета начальных цен, получить информацию о среднерыночных ценах единицы планируемой к закупке продукции можно пятью основными способами:[[26]](#footnote-26)

1. Посредством направления запроса, как минимум, пяти различным поставщикам, информация о которых размещена в глобальной сети в открытом доступе и которые имеют опыт исполнения схожих государственных или муниципальных заказов, в частности, на протяжении последних трех лет.
2. Размещая запрос о предоставлении необходимой государственному или муниципальному заказчику либо уполномоченному органу информации относительно стоимости единицы продукции, работ или услуг на официальном портале госзакупок zakupki.gov.ru либо в печатных изданиях.

Запрос, направляемый потенциальным поставщикам либо размещенный на портале госзакупок или в печатных изданиях, должен содержать подробную информацию относительно характеристик закупаемого товара, объемов закупки, сроков исполнения контракта, с тем чтобы госзаказчик мог однозначно определить цену за единицу объекта закупки и установить степень идентичности этой продукции тем товарам, которые предстоит закупать для нужд государства.

1. Обратившись к реестру контрактов, причем ссылаться преимущественно на цену товара тех поставщиков, информация о недобросовестном выполнении госзаказа которыми в течение последних трех лет в реестре недобросовестных поставщиков отсутствует.
2. Путем сбора информации непосредственно государственным или муниципальным заказчиком либо уполномоченным органом в сети интернет, в частности, на надежных официальных сайтах электронных площадок, бирж, органов государственной власти и государственной статистики, на соответствующих порталах зарубежных государств, а также на прочих сайтах, разместивших соответствующую информацию.[[27]](#footnote-27)
3. Наконец, посредством исследования рынка, проведенного по заказу государства или муниципалитета, размещающего заказ для своих нужд (причем при исследовании рынка следует использовать надежные источники информации).[[28]](#footnote-28) Интересно отметить, вместе с тем, что результаты подобного рыночного анализа могут быть учтены при формировании начальной максимальной цены контракта лишь в том случае, если в заказном аналитическом отчете указана конкретная методология расчета среднерыночных цен.[[29]](#footnote-29)

*Расчет цены*

По результатам получения необходимой информации о среднерыночной цене предмета государственного или муниципального заказа, уполномоченный орган приступает непосредственно к расчету начальной максимальной цены контракта с учетом специфики своих нужд.

Во-первых, производится корректировка средней цены на параметры данного конкретного заказа. Во-вторых, цены, отражающие статистику рынка за период, ранее чем 6 месяцев от момента размещения госзаказа, приводятся к настоящему моменту времени. Наконец, по результатам необходимых корректировок и поправок госзаказчик рассчитывает уровень начальной максимальной цены контракта, принимая во внимание ценовые показатели, как минимум, 3 различных поставщиков. Предварительно рекомендуется проверить степень однородности товаров, работ, услуг, применяя соответствующую формулу коэффициента вариации.

1. При корректировке цены в соответствии со спецификой того или иного заказа учитываются такие его особенности, как: функционально-техническая характеристика объекта закупок; объем приобретаемой продукции, работ, услуг; сроки и место поставки; наличие гарантии качества; особенности налогообложения, прочих обязательных государственных взносов; размер аванса и финансового обеспечения исполнения контракта и т.д.[[30]](#footnote-30)

Методологией предусматривается также дополнительная корректировка цен в том случае, если госзаказчик пользовался реестром контрактов при получении информации о среднерыночной цене.[[31]](#footnote-31) При этом начальная максимальная цена госконтракта может быть увеличена по сравнению со среднерыночной, не более чем на 10%, если заказ размещается посредством проведения конкурса, и не более чем на 13%, путем проведения аукциона.

При получении информации посредством направления запроса поставщикам либо размещения такового на официальном сайте госзакупок или печатных изданиях дополнительная корректировка не производится.

2. Далее, при привидении цен к настоящему моменту времени используется формула:

, где:

 - коэффициент для пересчета цен прошлых периодов к текущему уровню цен;

*tф* - срок формирования ценовой информации, используемой для расчета;

*t* - месяц проведения расчетов НМЦК;

- индекс потребительских цен на месяц в процентах к предыдущему месяцу, соответствующий месяцу в интервале от *tф* до *t* включительно, установленный Федеральной службой государственной статистики (официальный сайт в сети "Интернет" [www.gks.ru](garantF1://890941.319)).[[32]](#footnote-32)



3. После того, как у госзаказчика появляется информация об уровне цен на продукцию, идентичную закупаемой, не менее чем 3 различных поставщиков, следует проверить, насколько однородны товары и услуги и насколько целесообразно использовать подобные цены.

На этом этапе рассчитывается коэффициент вариации совокупности значений цен, причем если он превышает уровень в 33%, необходимо провести дополнительные исследования и увеличить выборку значений.

Коэффициент вариации рассчитывается по следующей формуле:

,

где:

V - коэффициент вариации;

 - среднее квадратичное отклонение;

 - цена единицы товара, работы, услуги, указанная в источнике с номером i;

<ц> - среднее арифметическое цены единицы товара, работы, услуги, рассчитываемое исходя из полученных в результате анализа рынка значений цены нескольких поставщиков;

n - количество значений, используемых в расчете.

4.Наконец, при наличии однородной совокупности значений цен на объект закупок (то есть при значении посчитанного на предыдущем этапе коэффициента вариации, не превышающем 33%), уполномоченный орган проводит расчет начальной максимальной цены своего контракта:

, где:

 - НМЦК, определяемая методом сопоставимых рыночных цен;

*v* - количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

*n* - количество значений, используемых в расчете;

*i* - номер источника ценовой информации;

Цi- цена единицы товара, работы, услуги, представленная в источнике с номером i, скорректированная с учетом коэффициентов (индексов), применяемых для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг и т.д.

**1.2.2 Нормативный метод**

Нормативный метод расчета начальной максимальной цены государственного или муниципального контракта применяется как самостоятельно, так и в дополнение к рассмотренному выше методу сопоставимых рыночных цен. Основная идея использования данного метода состоит в том, что начальная максимальная цена контракта не должна превышать установленный Правительством потолок цен в рамках государственных или муниципальных закупок на определенные типы товаров, работ, услуг, перечень которых приводится на сайте единой информационной площадки.[[33]](#footnote-33)

В случае использования нормативного метода совместно с методом сопоставимого рыночного анализа рассчитанная по предлагаемой Приказом 567 Минэкономразвития формуле начальная цена закупок должна быть не выше установленных законодательством нормативов в отношении закупок для нужд государства или муниципалитетов.

Для расчета начальных максимальных цен контракта в соответствии с нормативным методом рекомендуется пользоваться следующей формулой:

,

где:

 - НМЦК, определяемая нормативным методом;

v - количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

* - предельная цена единицы товара, работы, услуги, установленная в рамках нормирования в сфере закупок.

Таким образом, начальная максимальная цена контракта складывается из суммы затрат на приобретение отдельных видов товаров или услуг.

**1.2.3 Тарифный метод**

Подобно нормативному методу, тарифный метод расчета начальной максимальной цены контракта применяется в отношении таких товаров, услуг и работ, цена за единицу которых регулируется государственными тарифами. Следует отдельно отметить п. 5.1 Приказа 567 говорящий о том, что тарифный метод «не рекомендуется» применять в том случае, если уровень начальной максимальной цены контракта заведомо выше законодательно установленного тарифа.[[34]](#footnote-34)

Формула для расчета цен подобна формуле расчета в рамках нормативного метода:

,

где:

 - НМЦК, определяемая тарифным методом;

v - количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

 - цена (тариф) единицы товара, работы, услуги, установленная в рамках государственного регулирования цен и тарифов или установленная муниципальным правовым актом.

Таким образом, основное отличие нормативного метода от тарифного метода сводится к тому, что первый устанавливает предельные цены в рамках нормирования госзакупок, в то время как тарифный метод регулирует предельный уровень цен на определенные виды товаров, работ и услуг в принципе, что гораздо шире лишь сферы закупок для нужд государства и муниципалитетов.

**1.2.4 Проектно-сметный метод**

Данный метод расчета начальной максимальной цены контракта применяется исключительно в отношении строительства, реконструкции, капитального ремонта, а также работ, связанных с сохранением культурной и исторической ценности объектов наследия народов России (что, вместе с тем, не включает какие-либо научно-методические материалы, технический и авторский надзор). [[35]](#footnote-35)

Расчет начальной максимальной цены контракта в рамках данного метода сводится к определению уровня бюджетных расходов в соответствии с проектной документацией, в частности, сметной стоимости работ. При этом представляется интересным, что стоимость работ по строительству, реконструкции или техническому перевооружению объектов капитального строительства подлежит проверке лишь в случае частичного или полного финансирования за счет средств федерального бюджета.[[36]](#footnote-36)

В этом же случае, и, в частности, при размещении госзаказа в рамках выполнения федеральной адресной инвестиционной программы по строительству или реконструкции объектов капитального строительства, начальную максимальную цену контракта следует устанавливать в пределах объема бюджетных средств, выделенных под выполнение такой программы. Методология расчета начальных цен контрактов, предложенная Министерством Экономического развития, предполагает два варианта установления начальных цен в случае разработки государственного контракта на выполнение таких федеральных адресных инвестиционных программ.

Первый сводится к установлению начальной максимальной цены контракта на уровне объема капитальных вложений, заложенных на выполнение инвестиционной программы.

Второй вариант расчета начальной максимальной цены контракта предусматривает сравнение сметной стоимости работ, которая оказалась достоверной по результатам соответствующей проверки и была впоследствии приведена к настоящему моменту с помощью индекс-дефляторов, и объема капитальных вложений на выполнение инвестиционной программы. В случае, если сметная стоимость работ не превосходит объем предусмотренных капитальных вложений на выполнение такой программы, начальная максимальная цена контракта устанавливается на уровне сметной стоимости работ.

Анализируя вышеупомянутые пункты Методологии расчета, можно заключить: оба варианта сводятся лишь к тому, что в целях экономии бюджетных средств государственный или муниципальный заказчик должен руководствоваться принципом целесообразности расходов, что и предполагает выбор минимально возможного при данных конкретных особенностях контракта уровня начальной максимальной цены такового.

**1.2.5 Затратный метод**

В соответствии с рекомендациями Минэкономразвития, данный метод определения начальной максимальной цены контракта следует рассматривать как наименее приоритетный в списке всех методов расчета начальных цен контрактов в принципе. Он может быть применен как самостоятельно, так и наряду с использованием прочих подходов к установлению начальных цен контракта.

Начальная максимальная цена контракта складывается из двух основных составляющих: из произведенных расходов и из обычной для данной сферы прибыли.[[37]](#footnote-37) Расходы, в свою очередь, подразделяются на прямые и косвенные, которые в любом случае связаны с производством, закупкой, дистрибуцией, логистикой, хранением товаров и т.п. С другой стороны, информацию о норме обычной прибыли, также необходимую для расчета начальных цен, для отдельных сфер деятельности государственному или муниципальному заказчику следует искать в открытых источниках, как-то: Единая Информационная Система, официальный портал госзакупок, сайты информационных агентств, сайты, содержащие результаты исследования рынка и т.д.

**1.3 Сравнительный анализ методов определения начальной максимальной цены контракта**

Экспертами в области госзакупок Засухиной И.К., Масловой Н.С., Кузнецовой И.В. в 2012 г. был проведен и опубликован сравнительный анализ методов расчета начальной максимальной цены контракта, применяемых до вступления в силу Федерального закона №44-ФЗ.[[38]](#footnote-38) Скажем об основных наблюдениях, описанных специалистами в своей статье.

Так, при использовании госзаказчиком метода анализа рынка может возникнуть сложность с учетом ценовых предложений, которые не всегда соответствуют реальным рыночным ценам. Так, в качестве основы для анализа цен может быть ошибочно выбран не тот сегмент и т.д. Более того, обоснование начальных цен данным методом открывает возможности для выбора заказчиком неких индексов и коэффициентов пересчета цен, что также может подвергаться манипуляциям со стороны заказчиков.

Говоря про применявшийся на практике до вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ параметрический метод обоснования НМЦК, следует сказать, что при его применении существует вероятность допущения ошибки в расчетах цены, поскольку цена устанавливается в зависимости от многочисленных характеристик закупаемых товаров. Вместе с тем, цена может быть рассчитана без учета специфики условий поставки, сроков оплаты и т.д.

Далее, проектно-сметный метод требует у заказчика высокой квалификации в области сметной оценки, поскольку необходимо детализировать затраты объекта госзакупки. Это, в частности, делает популярным пользование государственными и муниципальными заказчиками услугами специализированных организаций при составлении смет. Проблема применения данного метода заключается также в «отсутствии правил нормирования трудозатрат, а также оплаты труда». [15, с.50]

Как нормативному, так и тарифному методам установления начальной максимальной цены контракта присущи риски уклонения заказчика от проведения конкурса и предоставления поставщиком продукции и услуг низкого качества. Это объясняется тем, что государственные тарифы зачастую могут быть ниже рыночных цен.[[39]](#footnote-39)

С использованием затратного метода госзаказчику следует рассчитать обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты, составляющие в совокупности стоимость выполняемых работ. В таком случае возможно завышение заказчиком начальной максимальной цены контракта посредством включения в нее не всегда ясных «дополнительных» затрат.[[40]](#footnote-40) Кроме того, по-разному может быть дана трактовка понятию «обычной для определенной сферы прибыли», что также порождает ряд проблем.[[41]](#footnote-41)

**Глава 2. Методологическая основа исследования практики неверного обоснования начальной максимальной цены контракта**

**2.1 Описание процесса сбора информации о прецедентах неверного обоснования начальной максимальной цены контракта для нужд муниципалитета или государства**

В рамках проведения настоящего исследования был изучен ряд источников, содержащих информацию о судебных и административных прецедентах неверного обоснования начальной максимальной цены государственного или муниципального контракта. Следует сказать, что в рамках настоящего исследования изучены также проблемы обоснования и расчетов окончательной цены госконтракта, в случае если она совпадает с уровнем начальной максимальной цены.

К таким источникам относятся, в частности:

* некоммерческая интернет-версия КонсультантПлюс,[[42]](#footnote-42)
* портал Высшего Арбитражного Суда РФ,[[43]](#footnote-43)
* сайт Федеральной Антимонопольной Службы РФ,[[44]](#footnote-44)
* официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд [[45]](#footnote-45),
* портал Счетной Палаты РФ.[[46]](#footnote-46)

Поясним, каким образом были использованы сервисы данных порталов применительно к сбору релевантной в рамках настоящего исследования информации.

Во-первых, процесс сбора информации начинался с поиска в одной из наиболее надежных баз данных КонсультантПлюс. При поиске релевантной информации наименование предмета исследования – «начальной максимальной цены контракта» - было сформулировано шестью различными способами (указаны ниже по тексту) с тем, чтобы, сузив параметры поискового запроса до конкретных формулировок, тем не менее, не снизить качество генеральной совокупности исследования. Такие способы сводятся к следующим формулировкам:

1. неверное обоснование начальной максимальной цены контракта,
2. неверное установление начальной максимальной цены контракта,
3. некорректный расчет начальной максимальной цены контракта,
4. неправильный расчет начальной максимальной цены контракта,
5. начальная максимальная цена контракта,
6. судебная практика начальной максимальной цены контракта.

По результатам поисковых запросов сайт КонсультантПлюс выдал в общей сложности 284 релевантных примера судебных разбирательств.

Далее, из всех 284 дел для дальнейшего анализа было отобрано 31 судебное дело, поскольку оставшиеся 253 дела связаны с предметом настоящего исследования опосредованно, не отражая конкретные проблемы с обоснованием и расчетами начальных цен в конкурсных процедурах размещения госзаказа.

Затем более детально были проанализированы материалы 31 судебного дела, отобранного на первом этапе сбора информации, с использованием портала Высшего Арбитражного Суда РФ и, в частности, сервиса «банк решений». По результатам анализа было отобрано 9 примеров неверного обоснования начальной максимальной цены контракта на выполнение государственного или муниципального заказа. Оставшиеся судебные решения (22 шт.) были отсеяны ввиду несоответствия предмета судебного спора предмету настоящего исследования. Таким образом, в настоящем исследовании детально рассмотрено 9 судебных дел.

Тем не менее, единицы исследования проблем практического использования методологии обоснования начальных максимальных цен не ограничиваются лишь судебными спорами. На сайте ФАС РФ был осуществлен также поиск решений ФАС РФ, соответствующих рассматриваемым судебным делам, с тем чтобы, имея сами расчеты начальных максимальных цен в конкурсных процедурах размещения госзаказа, провести более глубокий анализ проблем в части таких расчетов. Вообще говоря, в базе данных сайта ФАС РФ в качестве критериев поиска может быть использована такая информация, как ИНН поставщика, № извещения и т.п. Тем не менее, из 9 судебных решений лишь одно содержит ту информацию относительно предмета спора, ссылаясь на которую можно найти соответствующее решение ФАС.

Помимо решения ФАС были изучены непосредственно тексты государственных и муниципальных контрактов, найденных на портале госзакупок <http://www.zakupki.gov.ru>, причем из 9 судебных разбирательств в части неверного обоснования начальной максимальной цены размещена информация лишь о 3 контрактах, соответствующих предмету спора.

Отдельно следует сказать о таком источнике, содержащем информацию о практике некорректного расчета начальной максимальной цены контракта в конкурсных процедурах размещения госзаказа, как бюллетень Счетной Палаты, имеющийся в открытом доступе на веб-портале.

Наряду с судебными и административными спорами в части некорректных расчетов начальной максимальной цены контракта был проанализирован бюллетень Счетной Палаты РФ. В общей сложности изучено 384 аналитических доклада, написанных по результатам проведения контрольных мероприятий в рамках проверок соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса и эффективности использования бюджетных средств, содержащихся в 51 бюллетене.[[47]](#footnote-47) Охваченный период наблюдения составил 5 лет, с 2010 г. по 2014 г. включительно.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Год** | **Количество рассмотренных аналитических докладов** | **Количество бюллетеней** | **Количество аналитических докладов, в которых говорится о неверном обосновании НМЦК** |
| 2014 | 21 | 3 | 1 |
| 2013 | 79 | 12 | 3 |
| 2012 | 63 | 12 | 2 |
| 2011 | 90 | 12 | 1 |
| 2010 | 81 | 12 | 3 |
| ***Итого:*** | ***334*** | ***51*** | ***9*** |

Табл.1 Результаты анализа Бюллетеня Счетной Палаты РФ за 2010 – 2014 гг.: количество рассмотренных и проанализированных отчетов, шт.

Интересно отметить, что из всего объема генеральной совокупности информацию о неверном обосновании начальной максимальной цене контракта содержит лишь 9 аналитических отчета, которые, таким образом, дополняют перечень единиц исследования в настоящей аналитической работе.

Суть процесса сбора релевантной информации отражена в Прил.2

**2.2 Основные проблемы в процессе сбора информации о судебных и административных прецедентах неверного обоснования начальной максимальной цены контракта**

В рамках настоящего исследования проведен сравнительно-правовой анализ прецедентов установления некорректной начальной максимальной цены контракта. Проведение математического анализа расчетов начальной максимальной цены контракта, что является в равной степени интересным, осложнилось проблемами обеспечения открытости информации в России, и, в частности, следующими факторами.

Во-первых, тексты некоторых госконтрактов отсутствуют в открытом доступе в принципе. В процессе поиска текстов отдельных госконтрактов пришлось связаться с представителями ФАС РФ с тем, чтобы они облегчили навигацию по базе данных контрактов. По их заявлению, не все «старые» контракты (не совсем ясно, по каким именно критериям относимые к категории «старых») своевременно выкладываются в систему. С большей долей вероятности можно найти тексты государственных или муниципальных контрактов, заключенных до 2010 г., причем логики в принципах отбора выкладываемых на сайт госзакупок текстов контрактов в целом не прослеживается. Как следствие, не представляется возможным проанализировать расчеты начальных максимальных цен, являющихся предметом судебных и административных разбирательств, математически.

Во-вторых, даже если в материалах судебных дел указано наличие расчетов начальных максимальных цен в качестве приложения к делам, в действительности такие расчеты в большинстве случаев отсутствуют (к материалам дел не приложены).

Наконец, тексты решений ФАС лишены тех данных госконтрактов, по которым можно найти тексты самих контрактов на сайте госзакупок, что, в свою очередь, также представляет проблему для проведения математического анализа расчета начальных максимальных цен.

**2.3 Классификация судебных и административных прецедентов неверного обоснования начальной максимальной цены контракта для нужд муниципалитета или государства**

Проанализировав релевантные судебные дела, решения Федеральной Антимонопольной Службы РФ, госконтракты и аналитические отчеты Счетной Палаты, можно выделить наиболее типичные проблемы в части обоснования госзаказчиком начальной максимальной цены госконтракта. В целом, такие проблемы можно разделить на три основные группы:

* проблемы в самих расчетах начальной максимальной цены госконтракта,
* проблемы полноты обоснования начальной максимальной цены госконтракта,
* проблемы в части проведения анализа рынка при обосновании начальной максимальной цены.

К первой группе проблем, связанных непосредственно с расчетом начальных цен, относятся, в частности, некорректная трактовка положений методологии установления начальной максимальной цены, ошибки в самих расчетах.

Второй тип проблем в части обоснования начальных максимальных цен затрагивает вопрос полноты обоснования таких цен в конкурсной документации и наличия такого обоснования в конкурсной документации в принципе.

Третий тип проблем при обосновании начальных максимальных цен государственного или муниципального контракта – это проблемы анализа рынка при установлении цен рыночным методом.

Классификация основных выявленных в процессе исследования проблем обоснования начальной максимальной цены контракта представлена в Приложении к настоящей работе (Прил.3).

**2.3.1 «Тип проблем 1»: расчет начальной максимальной цены. Примеры прецедентов**

Как показали результаты проведенного исследования прецедентов некорректного обоснования начальной максимальной цены госконтракта, к одной из разновидностей наиболее часто встречающихся относится проблема непосредственно расчета такой цены. В целом, как показал анализ прецедентов, неверные расчеты при обосновании начальной максимальной цены госконтракта объясняются преимущественно:

* некорректным использованием госзаказчиком принятых подходов к установлению начальных цен госконтрактов,
* завышением НМЦК для искусственного сдерживания госзаказчиком конкуренции при проведении конкурсных процедур на право выполнения госзаказа.

Следует пояснить вышесказанное на отдельных примерах.

*Некорректное использование подходов*

Причинами несоответствия приводимого госзаказчиком обоснования начальной максимальной цены контракта принятым или рекомендованным методам, как показывают результаты проведенного в настоящей работе анализа, являются (но ими не ограничиваются) как целенаправленное игнорирование госзаказчиком рекомендаций при установлении начальных максимальных цен, так и случайные ошибки в расчетах.

\*\*\*

Говоря, к примеру, о наличии конкретных ошибок в цифрах при обосновании начальной максимальной цены госконтракта, можно сказать о судебном прецеденте, участником которого в качестве госзаказчика является Отделение Пенсионного Фонда Пермского края. Суть дела заключается в ошибке в расчетах стоимости сметных работ с использованием индекс-дефлятора. [[48]](#footnote-48)

В июне 2009 г. между заказчиком - Пенсионным фондом РФ по Пермскому краю - и подрядчиком, ОАО «Пермдорстрой», был заключен государственный контракт на выполнение работ по строительству административного здания для нужд заказчика.

В октябре того же года подрядчик «Пермдорстрой» обратился в Арбитражный суд Пермского края с иском о взыскании с госзаказчика суммы причиненного ему убытка. По подсчетам подрядчика, организация недополучила прибыль по государственному контракту № 02-216/2009 в размере 13 273 259,4 руб. (В дальнейшем объем недополученной прибыли был изменен на 12 383 777,81 руб.). Арбитражный суд Пермского края требования истца-подрядчика удовлетворил.

Однако Пенсионный Фонд с решением суда не согласился и обратился с апелляционной жалобой, заявляя, что расчеты за выполненные подрядчиком строительно-монтажные работы осуществлялись в соответствии с законодательством. В частности, взаиморасчеты по выполненным подрядчиком работам осуществились по стоимости, которая была определена исходя из фактически действующих цен на соответствующие ресурсы и отдельных ценообразующих факторов. Таким образом, по мнению ответчика, при установлении цены контракта на выполнение строительных работ для нужд государства с использованием базисно-индексного метода применение текущих индексов изменения сметной стоимости работ является законным и предусмотренным условиями государственного контракта.

Вместе с этим, суд первой инстанции указал на то, что размер индекс-дефлятора при приведении сметной стоимости работ к текущему моменту с применением базисно-индексного метода является не переменной величиной, а существенным условием контракта.

Это условие согласовано сторонами в порядке, предусмотренном ст. 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, а расчет стоимости работ истца по актам соответствующих строительных работ соответствует условиям контракта. Согласно п. 3 ст. 709 Гражданского кодекса Российской Федерации, в случае, когда работа, в частности, в рамках госзаказа, выполняется в соответствии со сметой, составленной подрядчиком, смета становится частью договора подряда с момента подтверждения ее заказчиком. При этом цена контракта, включающая в себя стоимость всех необходимых материалов, работ (а также все расходы, связанные с доставкой и разгрузкой материалов, расходы по страхованию объекта, монтажу, охране, уборке, вывозу строительного мусора, различные налоги, таможенные пошлины и другие связанные с исполнением контракта платежи) является окончательной и индексации не подлежит. Сводный согласованный сторонами расчет стоимости сметных работ в размере 317774,29425 тыс. руб. приведен в Приложении к госконтракту.

Более того, особенностью расчета сметной стоимости работ в рамках описываемого госконтракта является то, что цена госконтракта сформирована с учетом согласованных сторонами основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2011 года, в соответствии с которыми размер индекса-дефлятора на 2009 год составляет 113%, на 2010 год – 110,2%, 2011 год – 109,2%.

Итак, по результатам заседания апелляционного суда решение арбитражного суда первой инстанции осталось без изменений. Таким образом, при обосновании цены контракта проектно-сметным методом размер индекс-дефлятора изменениям не подлежит.

\*\*\*

Говоря об ошибках, допущенных при обосновании начальных максимальных цен госконтракта, следует сказать о споре между Администрацией города Великие Луки, с одной стороны, и подрядчиком ООО «Проектировщик», с другой стороны.[[49]](#footnote-49) Предметом спора являлось необоснованное обогащение госзаказчика-администрации в размере 411 000 руб., вызванное просчетами в начальной максимальной цене контракта.

Согласно имеющейся в открытом доступе информации, ООО «Проектировщик» и заказчик Великолукская городская больница заключили муниципальный контракт, по которому подрядчик обязуется провести работы по капитальному ремонту хирургического корпуса больницы общей стоимостью 4 600 000 руб.

Подрядчик выполнил работы в полном объеме, а муниципальный заказчик их принял и оплатил ту стоимость, которая указана в тексте заключенного контракта.

В дальнейшем, однако, при проведении Прокуратурой города Великие Луки проверки сметной документации было установлено, что начальная максимальна цена контракта была завышена из-за применения заказчиком повышающих индексов к общей стоимости работ по изготовлению проектной документации при расчете начальной цены. Применение этих коэффициентов, вместе с тем, не соответствует базовым ценам на проектные работы в строительстве.

Администрация города, обнаружив факт завышения начальной цены муниципального контракта, обратилось в суд с требованием возвратить уплаченную подрядчику сумму, так как выяснилось, что подрядчик, таким образом, обогатился за счет средств местного бюджета. К материалам дела истцом приложены соответствующие расчеты, отражающие допущенные муниципальным заказчиком ошибки при обосновании начальной максимальной цене контракта.

Вместе с тем, суд решил оставить жалобу Администрации города Великие Луки без удовлетворения.

Во-первых, по мнению суда, истец не представил доказательств согласованного увеличения заказчиком цены Контракта. Подрядчик работы выполнил, а муниципальный заказчик эти работы принял и оплатил по фактической стоимости. Таким образом, правовых оснований требовать от подрядчика возврата 411 000 руб. в качестве необоснованного обогащения, у истца нет. Во-вторых, Администрация города стороной муниципального контракта не является.

Таким образом, при допущении в расчетах начальной максимальной цене контракта ошибок возможность возвратить в местный или федеральный бюджет неэффективно расходованные средства постфактум в некоторых случаях попросту отсутствует.

\*\*\*

Аналогичен рассмотренному выше судебный прецедент, участниками которого являются, с одной стороны, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в качестве госзаказчика, с другой - подрядная организация ООО «СтройПроектМонтаж».[[50]](#footnote-50) Предмет спора заключается во взыскании с подрядной организации 1 994 900 руб. как необоснованного обогащения.

Между заказчиком НИУ ВШЭ и подрядчиком был заключен государственный контракт на выполнение работ по капитальному ремонту комплекса принадлежащих НИУ ВШЭ зданий на общую сумму 59 064 955 руб. 55 коп. В соответствии с условиями контракта и сметы, подрядчик надлежащим образом и своевременно выполнил работы и сдал их заказчику, который, в свою очередь, принял их и оплатил в полном объеме.

Вместе с тем, после принятия от поставщика работ НИУ ВШЭ посчитал, что подрядчик должен был учесть Федеральные единичные расценки сметно-нормативной базы за 2011 г. с понижающим коэффициентом и пересчитать уровень цен из базисного в текущий. Кроме того, по мнению представителей госзаказчика, подрядчику следовало использовать коэффициенты пересчета, утвержденные, начиная с августа 2011 г. (и не ранее), принимая во внимание также снижение процента начальной максимальной цены контракта по итогам проведенного аукциона.

Согласно решению суда, отказавшему НИУ ВШЭ в удовлетворении иска, заказчик принял и оплатил выполненные подрядчиком работы согласно подписанному сторонами госконтракту на сумму 59 064 055 руб. 55 коп. Положения о том, что в подобного рода случаях при ошибочных расчетах начальной цены контракта подрядчик обязуется возвратить госзаказчику переплаченную сумму, в подписанном сторонами контракте нет.

Таким образом, неправильный расчет госзаказчиком начальной максимальной цены контракта привел к неэффективному расходованию бюджетных средств, однако вины подрядчика в этом нет, и последний не обязан выплачивать заказчику сумму, уплаченную сверх правильно рассчитанной начальной максимальной цены контракта.

**\*\*\***

С проблемой ошибок при расчете начальной максимальной цены контракта связан также судебный прецедент, описанный ниже.

В Одиннадцатый Арбитражный апелляционный суд поступила жалоба ГКУ «Главное инвестиционно-строительное управление Республики Татарстан» с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан о признании незаконным решения и предписания от 14.11.2012 по делу № 243-гз/2012.[[51]](#footnote-51)

Как следует из материалов дела, Комиссией Татарского УФАС была рассмотрена жалоба ООО «ИТЦ «Промавматика» на действия государственного заказчика «ГКУ «Главинвестрой РТ» при проведении открытого аукциона в электронной форме на выполнение строительно-монтажных (и прочих) работ. В документации об аукционе указано, что начальная максимальная цена контракта рассчитана исходя из бюджетных средств, выделенных на выполнение целевой программы Республики Татарстан по установлению счетчиков потребления энергетических ресурсов. Общая сумма предоставляемых средств составила 298 710 000,00 руб.

С другой стороны, в документации об аукционе содержится обоснование начальной максимальной цены контракта на сумму 302 830 050,00 руб., отраженное в сметной документации на выполнение строительно-монтажных работ в рамках госконтракта.

При наличии подобного рода разногласия между лимитом бюджетных средств и проектно-сметной документацией, по решению суда, заказчик должен отдавать предпочтение сметной документации. Хотя ч.2 ст.72 Бюджетного Кодекса РФ гласит, что государственные контракты заключаются на сумму, не превышающую лимиты бюджетных средств, тем не менее, выбранная госзаказчиком цена в соответствии с лимитом финансирования ниже среднерыночной, что противоречит законодательству.

Таким образом, суд первой инстанции признал начальную максимальную цену контракта, установленную в соответствии с лимитом финансирования, необоснованной. В удовлетворении жалобы заявителю отказано.

\*\*\*

Следует сказать также о завышении начальной максимальной цены контракта, связанном с вариацией цены единицы одной и той же продукции по регионам. Согласно аналитическому отчету в Бюллетене Счетной Палаты РФ №6 от 2013 г., в результате проведения аудиторских мероприятий в части субсидирования регионов России на усовершенствование системы общего образования с октября 2011 г. по апрель 2012 г. были выявлены правонарушения в сфере проведения госзакупок, в частности, в порядке установления начальной максимальной цены контракта. [[52]](#footnote-52)

В 2011 г. в Московской области в результате проведения аукциона на поставку определенного вида техники для модернизации учебного процесса в общеобразовательной школе цена единицы закупаемой продукции была значительно завышена по сравнению со среднерыночной. Подрядчик ООО «БизнесМеридиан» поставил оборудование по цене, превышающей уровень цен в среднем на рынке, что в итоге привело к переплате на сумму 84543,8 тыс. руб.

Тем не менее, формально обоснование начальной максимальной цены контракта приведено госзаказчиком без нарушений требований закона: такая цена, в соответствии с документацией, рассчитана исключительно с учетом надбавок, предусмотренных Методологией расчета начальных цен.

По мере проведения контрольного мероприятия выяснилось, что тот же подрядчик поставлял идентичный товар в другие регионы: Республику Дагестан, Самарскую и Свердловскую области. При этом интересно отметить, что цены (без учета доставки) разнятся от 2 тыс. руб. до 15 тыс. руб. на единицу продукции, закупаемой в рамках исполнения госзаказа.

В результате подобного завышения начальной цены контракта расходование бюджетных средств само по себе не является эффективным. Как следствие, не эффективна и политика повсеместного распространения высоких технологий в образовательном процессе, поскольку каждый из субсидируемых субъектов РФ на одну и ту же закупаемую продукцию устанавливает разный уровень цен, закупая в итоге товары разного качества.

*Завышение НМЦК с целью ограничения конкуренции*

Помимо проблем, связанных непосредственно с расчетами начальных максимальных цен контрактов при их обосновании, существуют также проблемы с ограничением госзаказчиком конкуренции при проведении конкурсов на право выполнения госзаказа. При участии в конкурсах одного подрядчика реальная цена контракта совпадает с начальной максимальной ценой контракта, что, в свою очередь, открывает возможность для установления госзаказчиком любого желаемого уровня цены и неэффективного расходования бюджетных средств.

В этой связи скажем о судебном прецеденте, связанном непосредственно со сговором участников конкурса на выполнение госзаказа, проявляющемся в их отказе от участия. Подобное необоснованное уклонение от участия, по мнению одной из задействованных в споре сторон, может быть обусловлено получением доли прибыли от победителя конкурса.

Так, в 2010 году Министерство градостроительства и развития общественной инфраструктуры Чувашской Республики провело два открытых аукциона в рамках выполнения республиканской программы. [[53]](#footnote-53)

Первый аукцион проведен на право заключения государственного контракта по объекту «Реконструкция биологических очистных сооружений г. Новочебоксарска. Строительство технологической линии термической сушки осадков от очистки сточных вод. Строительство технологической линии по использованию высушенного осадка». Начальная максимальная цена контракта составила 756 124 140 руб.

Второй аукцион – на право заключения государственного контракта по объекту «Реконструкция биологических очистных сооружений г. Новочебоксарска» - устанавливал начальную максимальную цену на уровне 2 014 793 106 руб.

По итогам первого аукциона был заключен государственный контракт от 12.01.2011 с ГУП ЧР «РУКС» Минстроя Чувашии. К участию во втором аукционе, кроме ОАО «Мостострой № 6» и ВЗАО «ГИДРОСПЕЦСТРОЙ», допущены также ОАО «Чувашавтодор» и ГУП ЧР «РУКС» Минстроя Чувашии.

По результатам состоявшегося в октябре 2011 г. аукциона победителем признано ОАО «Чувашавтодор», предложившее цену контракта 2 004 719 140 рублей, что соответствует снижению начальной максимальной цены госконтракта на 0,5 процента.

Посчитав, что ОАО «Мостострой № 6», ВЗАО «ГИДРОСПЕЦСТРОЙ» и ОАО «Чувашавтодор» при проведении второго аукциона нарушили требования пункта 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции, Управление возбудило в отношении таковых дело, полагая, что начальная максимальная цена государственного контракта завышена даже с учетом предстоящей инфляции и, как следствие, повышения стоимости работ и оборудования.

Как показали результаты анализа антимонопольным органом рынка, все три участника торгов являются конкурентами на одном товарном рынке, выполняя строительно-монтажные работы. При этом, по мнению контролирующего органа, поведение этих участников на торгах является экономически необоснованным и нелогичным. Участники понесли затраты на подготовку заявки на участие в аукционе, предоставили обеспечение заявки или банковскую гарантию, однако не выставили предложений по снижению цены контракта и не приняли реального участия в аукционе при отсутствии на то объективных причин.

Управление Федеральной Антимонопольной службы пришло к выводу, что между ОАО «Чувашавтодор» и другими участниками аукциона заключено устное соглашение, с одной стороны, с целью предоставления ОАО «Чувашавтодор» возможности победить на аукционе, минимально снизив цену контракта. С другой, с целью предоставления возможности ОАО «Мостострой № 6» и ВЗАО «ГИДРОСПЕЦСТРОЙ» заключить договоры субподряда с победителем торгов (или иной вид финансового возмещения незаконными способами).

Управление ФАС признало ОАО «Мостострой № 6», ВЗАО «ГИДРОСПЕЦСТРОЙ» и ОАО «Чувашавтодор» нарушившими п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Тем не менее, по мнению суда, участники аукциона не могут быть обвинены в недобросовестной конкуренции ввиду отсутствия подтвержденных доказательств.

Таким образом, решение по этому делу, равно как и по другим делам в принципе, зависит от того, как именно материалы дела трактуются теми или иными судьями в данный конкретный момент.

\*\*\*

Следующий прецедент обоснования начальной максимальной цены контракта, описанный в решении Федеральной Антимонопольной Службы, отличается от других, в частности, тем, что в материалах дела имеется непосредственно расчет начальной цены контракта, а не просто указание на использованный метод ее обоснования. Одновременно с этим, в материалах дела отсутствуют наименование заказчика и название компании-подрядчика, а также любая информация относительно номера заказа, ИНН конкурса и т.п.[[54]](#footnote-54)

В 2012 г. некий Подрядчик обратился с жалобой на госзаказчика, полагая, что при проведении конкурса были нарушены права заявителя и его интересы. В частности, отдельно говорилось о некорректном расчете госзаказчиком начальной максимальной цены контракта на поставку медицинского оборудования по специальному техническому заданию.

Начальная максимальная цена контракта установлена на уровне 404 900 000 руб.

Техническое задание, как обнаружилось впоследствии, содержало исключительно точные требования к закупаемому оборудованию «Высокоэнергетического ускорителя», однако таким критериям соответствует лишь одна модель модель Synergy производителя Elekta Limited.

На заседании Комиссии по рассмотрению жалобы представитель госзаказчика указал, что, помимо того, заявленным в техническом задании параметрам соответствует также ускоритель TrueBeam производителя Varian Medical System.

Комиссия, изучив суть вопроса, пришла к выводу, что модель TrueBeam производителя Varian Medical System имеет несколько иные функционально-технические особенности, поскольку предназначена для более глубоких научных исследований, а цена единицы превышает установленную заказчиком начальную максимальную цену.

В материалах дела представлена следующая информация о расчете заказчиком начальной максимальной цены контракта:

, где

- средняя цена единицы закупаемого медицинского оборудования;

 - цена единицы закупаемого медицинского оборудования, предложенная Уполномоченными представителями N 1- N 4, соответственно.



Далее, принимая во внимание цену единицы закупаемого оборудования и требующееся количество товара, следует рассчитать начальную максимальную цену контракта:

 руб.

По мнению комиссии, математических ошибок в обосновании начальной максимальной цены контракта не допущено. Несмотря на излишне прописанное техническое задание, повлекшее снижение конкуренции в конкурсе на право выполнения госзаказа, и, как следствие, завышение начальной максимальной цены, оснований для удовлетворения жалобы на действия госзаказчика нет.

**2.3.2 «Тип проблем 2»: полнота обоснования начальной максимальной цены в конкурсной документации. Примеры прецедентов.**

Второй род наиболее часто встречающихся проблем в части обоснования начальной максимальной цены контракта для нужд муниципалитета или государства сводится к тому, насколько полно обоснована цена в конкурсной документации либо отсутствует в принципе. Рассмотрим некоторые из судебных прецедентов, связанные с недостаточно обоснованной начальной максимальной ценой контракта.

\*\*\*

В 2011 г. Ульяновское Управление ФАС рассматривало жалобу на незаконные действия муниципального заказчика, представленного Барышским муниципалитетом, в части обоснования начальной максимальной цены контракта. Муниципалитет разместил заказ (посредством открытого конкурса) на разработку, монтаж и модернизацию системы теплоснабжения в регионе с начальной ценой на уровне 75,150 тыс. руб. Цена установлена с использованием проектно-сметного метода.[[55]](#footnote-55)

Однако в сметных расходах, подразумевающих обоснование стоимости отдельных видов работ в рамках выполнения муниципального заказа, отсутствовало подробное описание каждого из видов работ. Управление ФАС, нашедшее в этом признаки прямого нарушения законодательства, наложила штраф на муниципального заказчика в размере 3 тыс. руб., что составляет порядка 0,004% от общей стоимости контракта.

Таким образом, несмотря на нарушения заказчиком правил обоснования начальной максимальной цены и, как следствие, неэффективные бюджетные траты, последствия для заказчика, которые могли бы повысить степень ответственности при расчете начальных цен на госзакупки в будущем, по сути, отсутствуют.

\*\*\*

Еще один судебный прецедент в части недостаточно полного обоснования начальной максимальной цены контракта сводится к нечетко обозначенной сметной стоимости работ и, как результат, к ненадлежащему исполнению бюджета.[[56]](#footnote-56)

В 2011 г. Красноярским Управлением ФАС проведена экспертиза правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, в частности, средств в рамках выполнения федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-15 гг. Проверялось имущество, находящее в федеральной собственности, а также законность приносящей доход деятельности.

По результатам проверки Красноярским Управлением ФАС вынесено представление о ненадлежащем исполнении бюджета, согласно которому, заказчик, представленный Прокуратурой Красноярского края, во-первых, уплатил излишнюю стоимость утеплителя на сумму 82733 руб. в 2010 г. в рамках госзакупок. Во-вторых, в 2011 г. Прокуратура переплатила также 5159 руб. за алюминиевую жилку. Наконец, в 2011 г. Прокуратурой была завышена стоимость работ по установке порожков на сумму 261 562 рубля 12 коп.

В ответ на предъявленные обвинения о неэффективном исполнении бюджета Прокуратура Красноярского края обратилась с заявлением к Управлению ФАС по Красноярскому краю о признании представления о ненадлежащем исполнении бюджета недействительным. После отказа в удовлетворении заявленных требований заказчик обратился в суд апелляционной инстанции.

По результатам проведенной проверки в действиях Прокуратуры в части расходования бюджетных средств на оплату текущего и капитального ремонта зданий и помещений выявлены правонарушения. В частности, сметная стоимость строительства и ремонта составляется с опорой на Методику определения стоимости строительной продукции на территории РФ МДС 81-35.2004, которая была утверждена в 2004 г.

Данная методика обязательна для исполнения организациями, выполняющие строительные работы с финансированием за счет средств бюджета всех уровней, государственных внебюджетных фондов и внебюджетных источников, безотносительно их ведомственной принадлежности и формы собственности.

В соответствии с такой Методикой, сметная документация может составляться заказчиком с использованием одного из методов установления начальных цен: ресурсный, базисно-индексный, ресурсно-индексный, наконец, на основе объектов-аналогов.

В ходе проверки выяснилось, что заказчик - Прокуратура Ибейского района Красноярского края - использовал базисно-индексный метод обоснования начальной максимальной цены контракта на выполнение работ по капитальному ремонту помещений заказчика.

Сметные расходы рассчитаны с применением базисно-индексного метода, предполагающего установление базисного уровня цен в соответствующем сборнике сметно-нормативной базы ФЕР-2001. Эти базисные цены впоследствии перемножаются на некий индекс, который соответствует периоду составления сметной документации и периоду заключения муниципального контракта.

Согласно обоснованиям суда, ст.70 Бюджетного Кодекса РФ предполагает обязанность получателя бюджетных средств принимать и исполнять бюджетные обязательства в пределах доведенных лимитов средств. По результатам анализа обоснования заказчиком сметной стоимости работ правонарушений выявлено не было.

\*\*\*

В отношении нарушений в части неполноты обоснования начальной максимальной цены контракта представляется целесообразным сказать двух прецедентах, описанных в аналитическом отчете Счетной Палаты РФ.

В первом из них, опубликованном по результатам проведения комплексной проверки использования средств межбюджетных трансфертов Магаданской области, проходившей с 30 июля по 23 августа 2013 г., аналитиками Счетной Палаты РФ указывается факт неполной информации в проектно-сметной аукционной документации.[[57]](#footnote-57) Госзаказчик, представленный администрацией Магаданской области, нарушил положения законодательства в части обоснования начальной максимальной цены контракта, не включив в проектно-сметную документацию некоторые из видов затрат. [[58]](#footnote-58)

В результате неполноты данных в части расчета начальной максимальной цены контракта в аукционной документации на реконструкцию двух участков автомобильной дороги «Палатка - Кулу - Нексикан» механизм отсева всех поступивших заявок от потенциальных подрядчиков оказался в значительной степени непрозрачным. Это привело к заключению контракта с единственным поставщиком по начальной максимальной цене и, соответственно, к неэффективности расходования доведенных до администрации Магаданской области бюджетных средств.

\*\*\*

Схожий случай раскрыт в аналитическом отчете по результатам проведения Счетной Палатой РФ с октября 2011 г. по март 2012 г. контрольного мероприятия в рамках оценки эффективности выполнения органами госвласти функций по надлежащему распоряжению памятниками истории и культуры.[[59]](#footnote-59)

В ходе проверки было установлено, что госзаказчик – Министерство Культуры Республики Татарстан – не включил в аукционную документацию подробную стоимость отдельных видов работ в рамках выполнения Комплекса мероприятий, финансируемых за счет средств как федерального, так и местного бюджетов. Имеющаяся информация по части обоснования начальной максимальной цене контракта сводилась к установлению начальной максимальной цены контракта на уровне 800000,0 тыс. руб. и к формальному перечню всех видов затрат.

Тем не менее, стоимость отдельных видов работ в рамках выполнения данного госзаказа указывалась лишь для ее формального наличия в документации, отнюдь не для оценки экономической целесообразности бюджетных расходов. Более того, размеры некоторых из сметных работ, согласно аналитическому отчету, превышали выделенный по объекту лимит бюджетных средств.

\*\*\*

К разновидностипрактических проблем обоснования начальной максимальной цены контракта, лишенных полноценного обоснования начальной максимальной цены контракта, относится отсутствие источников информации в конкурсной документации в принципе.

Так, по результатам проверки Счетной Палатой РФ с 14 мая по 3 июня 2012 г. использования средств Отделением Пенсионного Фонда РФ по Чеченской Республике сделано следующее любопытное наблюдение. Последнее, являясь заказчиком в рамках проведения аукциона в электронной форме для выполнения собственных нужд, включило в аукционную документацию ссылки на те источники, которые, как оказалось в дальнейшем, не содержат информацию о цене объекта госзакупок в принципе. [[60]](#footnote-60) Таким образом, госзаказчик не привел расчеты начальной максимальной цены контракта, что является прямым нарушением положений Федерального Закона №94-ФЗ.

\*\*\*

В качестве примера приведем схожий с рассмотренным выше прецедент неполной в части обоснования начальной максимальной цены контракта информации в конкурсной документации.

С 8 августа по 4 ноября 2011 г. Счетной Палатой РФ проводился мониторинг выполнения федеральных целевых программ в сфере гражданской авиации и размещения госзаказов в рамках таких программ. [[61]](#footnote-61) В итоге было установлено, что в конкурсной документации отсутствуют какие бы то ни было источники информации относительно принципов формирования начальной максимальной цены контракта.

Интересно отметить, что, в соответствии с существующей непосредственно в Росавиации методологией расчета начальной максимальной цены контракта, госзаказчик должен проводить расчет такой цены несколькими способами с целью установления ее на наиболее объективном уровне. Если цены, рассчитанные разными способами (которых итого 4 в указанной методологии: рыночный, сметно-нормативный, базисно-индексный и метод аналогов), не отличаются друг от друга более, чем на 3-5%, то такой уровень начальной максимальной цены контракта признается наилучшим.

Вместе с тем, в общей методологии установления начальных максимальных цен контрактов, существовавшей до принятия Федерального закона №44-ФЗ, безотносительно к конкретным сферам, требование о необходимости расчета цены несколькими способами с последующим сопоставлением значений отсутствует.[[62]](#footnote-62)

\*\*\*

Наряду с рассмотренными выше типовыми прецедентами неполноты обоснования начальной максимальной цены контракта интерес представляет также пример ниже.

В феврале 2012 г. уполномоченная Советом депутатов Архангельской области организация, в частности, обосновывающая начальную максимальную цену госконтракта, не включила в конкурсную документацию сами расчеты такой цены. В документации на право поставлять 28 персональных компьютеров для нужд Совета Депутатов была лишь сделана отсылка на то, что начальная максимальная цена контракта обоснована средним уровнем цен на данный конкретный тип персональных компьютеров.

Более того, в документации указано, что общая стоимость закупки 28 компьютеров составляет 1 млн. руб., что соответствует, в среднем, 35,715 руб. за один компьютер. Вместе с тем, как выяснилось в дальнейшем, ссылка, указанная самой уполномоченной организацией в конкурсной документации, предоставляла информацию о среднем значении цены на уровне 34,400 руб. за один компьютер.

Таким образом, уполномоченная организация должна была установить начальную максимальную цену контракта на уровне 963,200 руб., что снизило бы бюджетные расходы.

Однако апелляционный суд Архангельской области постановил, что ч.3 ст.19.1 Федерального закона 44-ФЗ является рекомендованной для соблюдения, но не обязательной. Как следствие, согласно решению суда, уполномоченная организация, допустившая ошибку в расчетах, виновной признана не была.

**2.3.3. «Тип проблем 3»: анализ рынка при обосновании начальной максимальной цены**

Как показало исследование судебных и административных прецедентов некорректного обоснования начальной максимальной цены контракта, одна из основных проблем связана с проведением анализа рынка. Госзаказчик, к примеру, при использовании метода рыночных цен может, на деле, принять во внимание цену на товар одной компании, без проведения исследования рынка должным образом. Кроме того, госзаказчик зачастую не анализирует рынок в принципе, ссылаясь на «среднерыночный уровень цен» формально, а не по факту.

\*\*\*

Так, в феврале 2012 г. подрядчик, представленный компанией по производству медицинского оборудования, обратился в ФАС РФ с требованием признать решение суда первой инстанции о признании госзаказчика виновным в неверном обосновании начальной максимальной цены контракта на поставку медицинского оборудования.[[63]](#footnote-63) Начальная максимальная цена контракта рассчитывалась с использованием метода сопоставимых рыночных цен.[[64]](#footnote-64)

Госзаказчик обосновал начальную максимальную цену с применением рыночного метода, но, вместе с этим, вместо того, чтобы анализировать идентичный рынок производителей медицинского оборудования, он принимал во внимание рынок посредников-поставщиков такового. ФАС РФ жалобу истца удовлетворила, постановив, что при исследовании рынка необходимо анализировать исключительно рынок идентичных товаров и услуг. Рынок поставщиков и рынок производителей оборудования идентичными рынками не являются.

\*\*\*

Схожий случай произошел с Федеральным Унитарным Предприятием Почта России, выступающего в качестве истца, и с госзаказчиком - Владивостокской таможней, которая обвинялась в некорректном обосновании начальной максимальной цены контракта и неверном использовании рыночного метода установления такой цены. [[65]](#footnote-65)

Госзаказчик установил начальную максимальную цену контракта на поставку 33 печатных изданий общей стоимостью 82399 тыс. руб. Тем не менее, при размещении данного муниципального заказа Госзаказчик предоставил информацию о среднерыночных ценах на подобного рода услуги с ориентацией исключительно на одну компанию. Анализ рынка, таким образом, проведен не был.

Однако Управление ФАС пришло к выводу о том, что муниципальным заказчиком чч.2 и 3 ст. 19.1 Федерального Закона 94-ФЗ соблюдены были. То, каким именно образом должен проводиться анализ рынка, решается уже по личному усмотрению госзаказчика.

\*\*\*

Достаточно интересным в части анализа рынка при обосновании начальной максимальной цены контракта представляется также кейс с участием Министерства связи и массовых коммуникаций РФ в качестве госзаказчика и ОАО «Телеком» в качестве поставщика.[[66]](#footnote-66)

В марте 2012 г. проходили выборы Президента РФ, одной из важных составляющих которых являлось обеспечение видеоконтроля на всех участках. Услугу Министерству связи и массовым коммуникациям в рамках соответствующего госконтракта предоставляло ОАО «Ростелеком». В ходе проверки правомерности расходования бюджетных средств, проводимой Счетной Палатой с 3 февраля по 29 июня 2012 г., выяснилось, что начальная максимальная цена контракта была рассчитана без проведения должного мониторинга рынка аналогичных товаров и услуг. Как результат, бюджетные расходы на монтирование и поддержание функционирования системы видеотрансляции могли быть в значительной степени сокращены и потрачены более целесообразно.

Во-первых, с учетом цены интернет-трафика 20 руб. за 1 Гб и ожидаемого в день проведения выборов объема трафика 1633936 Гб стоимость контракта должна быть оценена в сумму порядка 33 млн. руб. Вместе с тем, фактически госзаказчик уплатил 3490 млн. руб, что при корректном расчете начальной максимальной цены контракта превышает уровень экономически обоснованных затрат на 3457 млн.руб.

Во-вторых, услуги присоединения госзаказчика к сети передачи данных, принадлежащих ОАО «Ростелеком», можно рассматривать в качестве капитальных вложений в развитие инфраструктуры ОАО «Ростелеком» и, как следствие, источника будущей прибыли. В связи с этим контролирующим проведение госзакупок органом установлено, что затраты на данный вид услуг должны были финансироваться в равных объемах как госзаказчиком, так и подрядчиком. Данная статься расходов составила итого 4846,26 млн. руб. с НДС вместо целесообразных 2423,13 млн. руб.

На рисунке ниже показана структура расходов Министерства связи и массовых коммуникаций на обеспечение видеоконтроля при проведении выборов. Общая стоимость реализации проекта оценивалась в сумме 25403 млн. рублей с учетом НДС (в том числе, за счет средств федерального бюджета в размере 13000 млн. руб.). Затраты, выделенные голубым и красным цветами (на программно-аппаратный комплекс и модернизацию серверов, соответственно), должны были финансироваться заказчиком и подрядчиком в равных объемах. Как видно из диаграммы, такие затраты составляют порядка четверти совокупных расходов заказчика. Неэффективные бюджетные расходы, таким образом, могли быть сокращены на одну восьмую часть совокупных затрат на выполнение госзаказа.

Рис.1 Расходы на отдельные виды работ в рамках исполнения контракта на обеспечение видеоконтроля при проведении выборов в 2012 г., в % от совокупных расходов

Министерство Финансов РФ, разработавшее ряд замечаний в отношении расчета стоимости предоставляемых ОАО «Ростелеком» услуг, предложило, в частности, сократить размер финансирования обеспечения видеотрансляций в ходе проведения выборов, как минимум, на сумму указанных выше нецелесообразных расходов, составляющих итого около 6900 млн. руб. Однако корректировка бюджетного финансирования составила лишь 1961 млн. руб.

Счетная Палата РФ нашла признаки правонарушения в части расчета начальной максимальной цены контракта: экономическая целесообразность затрат в тексте финансово-экономического обоснования финансирования должна была подтверждаться по результатам проведения анализа рынка услуг с последующей корректировкой цены с учетом особенностей данного конкретного контракта.

\*\*\*

Еще один пример с отсутствием анализа рыночных цен при обосновании начальной максимальной цены госконтракта касается неэффективного использования бюджетных средств ввиду отсутствия анализа рыночной стоимости закупаемых товаров.

В июне 2010 г. Счетной Палатой проводился мониторинг правомерности бюджетных расходов на совершенствование функционирования системы уголовного исполнения наказания. [[67]](#footnote-67) Как выяснилось в результате проверки, в 2009 г. по проведении открытого аукциона с победившей организацией был заключен госконтракт на заправку принадлежащего Федеральной службе исполнения наказаний транспорта на сумму, превышающий уровень цен в среднем на рынке. В итоге сумма бюджетных переплат составила 466,9 тыс. руб.

\*\*\*

В продолжение обсуждения вопроса о недостаточно качественно проведенном анализе рыночных цен на те или иные товары или услуги следует сказать и о судебном разбирательстве, предметом которого является анализ недостаточного количества рыночных предложений.

В Четырнадцатый Арбитражный апелляционный суд поступила жалоба на решение Арбитражного суда Архангельской области от 28 июня 2012 года по делу № А05-4250/2012 от Управления Федерального казначейства по Архангельской области к УФАС по Архангельской области. По мнению Заявителя, вынесенное судом решение является неправомерным. [[68]](#footnote-68)

Согласно материалам дела, муниципальным заказчиком на официальном портале госзакупок было размещено извещение о проведении открытого аукциона на поставку программно-аппаратного комплекса (средства защиты от несанкционированного доступа). Начальная максимальная цена лота составила 1 000 000 рублей. Из пяти заявок, поданных в установленный срок, к аукциону допущены две.

Как было выявлено в дальнейшем в ходе проверок, муниципальный заказчик, рассчитывая начальную максимальную цену контракта, принял во внимание лишь два коммерческих предложения: ЗАО «НПП «БИТ» и ЗАО «Фима-НТЦ КАМИ».

В этих коммерческих предложениях речь шла об определенном типе программного обеспечения - ПАК «Соболь». Ценовые предложения от других поставщиков заказчиком во внимание не принимались, однако на рынке существуют как минимум три аналога программному обеспечению «Соболь».

Как указано в обосновании начальной максимальной цены контракта,

- стоимость программы «Соболь» у ЗАО «НПП «БИТ» - 10 300 руб.,

- у ЗАО «ФИМА-НТЦ КАМИ» - 9210 руб.,

- расходы на доставку товара – 5320 руб.

Всего необходимо закупить 108 экземпляров.

Заказчик, принимая минимальную цену товара 9210 руб за среднерыночную, произвел следующий расчет:

руб.

Подобный расчет суд нашел неубедительным, поскольку заказчиком был проведен анализ ценовых предложений не рынка в целом, а отдельного сегмента. Таким образом, это нарушает положения законодательства о госзакупках и ведет, в конечном счете, к неэффективным расходам бюджета. [[69]](#footnote-69)

\*\*\*

Аналогичным арбитражным актом явилось разбирательство по делу о поставке муниципальному заказчику противогаза-самоспасателя «Феникс-2» в 2012 г. с участием Архангельского УФАС.[[70]](#footnote-70)

Компания-подрядчик ООО «Навигатор» обратилась с в Архангельское УФАС с жалобой на действия заказчика в части обоснования им начальной максимальной цены контракта. По мнению заявителя, начальная максимальная цена не является обоснованной и не отражает реальную стоимость «Противогаза-самоспасателя «Феникс-2». Заявитель объясняет это тем, что заказчиком не был проведен тщательный анализ ценовых предложений нескольких осуществляющих деятельность на соответствующем рынке компаний.

УФАС жалобу заказчика признал обоснованной, однако, вышестоящий апелляционный суд решение УФАС отменил, и признал действия Заказчика в части обоснования НМЦК правомерными и решение УФАС отменил. Таким образом, вопрос полноты обоснования нчальной максимальной цены контракта сводится, в конечном счете, к трактовке рассматривающим жалобы органом ст.19.1Федерального закона №94-ФЗ.

**2.4 Основные тенденции в разрешении спорных ситуаций неверного обоснования начальной максимальной цены контракта для нужд муниципалитета или государства**

Проанализировав судебные и административные прецеденты в части неверного обоснования начальной максимальной цены контракта, следует резюмировать основные тенденции в решениях таких споров в соответствии с предложенной выше классификацией встречающихся на практике прецедентов неверного установления НМЦК.

Во-первых, что касается *прецедентов типа* *«расчет начальной максимальной цены контракта»,* большинство спорных ситуаций разрешается в пользу поставщика или исполнителя. Предметом рассмотрения дел в контексте неверных расчетов НМЦК является, по большей части, незаконное обогащение поставщика из-за превышения цены контракта по сравнению со среднерыночными ценами (причем такие расхождения в ценах выясняются госзаказчиком уже после исполнения контракта). В подобного рода спорах суд - на стороне поставщиков: заказчик сам виноват в неверных расчетах НМЦК и принимает от поставщика работы или услуги по собственной воле. Цена контракта в процессе его исполнения дальнейшим изменениям не подлежит.

Во-вторых, в отношении другого *типа прецедентов, рассматривающих* *полноту обоснования в документации госзаказчиком НМЦК*, следует сказать следующее. Решения судов, как правило, выносятся в пользу заказчиков даже в тех случаях, когда начальная максимальная цена контракта, рассчитанная госзаказчиком, завышена по сравнению со среднерыночными, или госзаказчик слишком подробно прописал техническое задание, что сопровождается риском недобросовестной конкуренции. Главное, на что обращает внимание суд в подобного рода разбирательствах – наличие хотя бы формального обоснования НМЦК. Другими словами, степень полноты обоснования госзаказчиком НМЦК, как показывает анализ практических ситуаций, для суда существенного значения не имеет. Важно, что обоснование НМЦК имеется в принципе.

Наконец, необходимо сказать о *третьем типе прецедентов* в части неверного установления НМЦК, *связанных с* *анализом госзаказчиком рынка* при обосновании того или иного уровня начальной цены. В целом, в отличие от предыдущих двух типов проблем с обоснованием НМЦК, в данном типе прецедентов каких-либо тенденций не наблюдается. В половине судебных и административных случаев контролирующие органы обвиняют госзаказчика в некорректно проведенном анализе рынка (анализе не того сегмента, недостаточном количестве проанализированных компаний и т.д.), а в половине других госзаказчик признается невиновным. Таким образом, в прецедентах, связанных с анализом госзаказчиком рынка, решения зависят преимущественно от того, кто именно их принимает и какими способами их обосновывает.

**Глава 3. Новый системно-аналитический подход к обоснованию НМЦК: описание математической модели**

**3.1. Основная идея предлагаемого системно-аналитического подхода**

В настоящее время методы определения начальной максимальной цены контракта для государственных и муниципальных нужд лишены математического аппарата. Как следствие, государственный или муниципальный заказчик не в полной мере понимает суть предлагаемых для проведения необходимых расчетов подходов, а сами расчеты начальных цен теряют прозрачность.

В этой связи представляется целесообразным поставить вопрос о выработке некоего системного подхода к определению начальной максимальной цены контракта, нивелирующего основной недостаток существующей методологии установления начальных максимальных цен – отсутствие возможности оценить эффективность бюджетных трат на закупки для нужд муниципалитетов и государства.

На практике начальные максимальные цены контрактов зачастую расходятся с теми ценами, по которым государственный или муниципальный заказчик приобретает товары или услуги по результатам проведения конкурса. Тем не менее, при наличии такой разницы между начальной и реальной ценами контракта контролирующие расходование бюджетных средств органы не могут сделать выводы относительно соблюдения госзаказчиком принципа прозрачности и эффективности затрат. Другими словами, не существует такой методологии определения начальных максимальных цен, которая позволила бы хотя бы ex-post проанализировать, насколько разумны были те или иные бюджетные расходы на выполнение госзаказов.

Предлагаемый к использованию в рамках настоящей работы системно-аналитический подход к установлению начальной максимальной цены контракта нацелен на предоставление контролирующим органам такой возможности проведения анализа результативности расходования бюджетных средств в части размещения государственных или муниципальных заказов.

Суть подобного метода установления начальных цен сводится к нахождению равновесия в некооперативной игре трех участников. Этими участниками являются:

* во-первых, сам орган государственной власти, размещающий заказ;
* во-вторых, организация, ответственная за разработку проекта соответствующего контракта;
* в-третьих, организация, ответственная непосредственно за предоставление услуг или поставку товаров в рамках выполнения государственного или муниципального контракта.

Допустим, госзаказчик размещает *n* шт. заказов для нужд государства или муниципалитетов. Во-первых, госзаказчик отдает предпочтение тем организациям-подрядчикам, которые, с одной стороны, разработают как можно большее число госзаказов из всех требующихся, с другой, выполнят их в наибольшем из необходимого госзаказчику количества объеме.[[71]](#footnote-71)

Во-вторых, очевидно, начальная максимальная цена контракта на размещение *n* госзаказов устанавливается на наиболее выгодном, в первую очередь, для госзаказчика уровне, поскольку он стремится минимизировать совокупные издержки, связанные с разработкой и исполнением контрактов в рамках размещения данных заказов.

Вместе с тем, в предлагаемом к использованию математическом подходе сделано допущение о том, что начальная максимальная цена контракта устанавливается на том уровне, который будет в равной степени выгоден и обеим упомянутым выше организациям-подрядчикам. Таким образом, начальная максимальная цена контракта является наиболее оптимальной для каждой из трех задействованных сторон.

В таком случае, если начальная максимальная цена удовлетворяет интересам каждой из трех сторон, реальная цена госконтракта должна совпадать с начальной максимальной ценой, что представляется наиболее оптимальным решением для всех участников процесса размещения госзаказа.

Напротив, установленная в рамках предложенного к рассмотрению подхода начальная максимальная цена контракта может расходиться с ценой реальной. В таком случае предпочтение неоптимального значения цены контракта оптимальной начальной максимальной цене может быть обусловлено давлением какой-либо из заинтересованных сторон. (Причем предположения о том, что подобное расхождение может быть вызвано, в частности, изначально недостаточно качественно проведенным анализом потребностей участников, в рамках настоящего подхода опускаются). Подобное расхождение в цене служит сигналом для проведения соответствующей проверки эффективности расходования бюджетных средств.

**3.2 Необходимые данные для возможности применения математического подхода к обоснованию НМЦК на практике**

Итак, в рамках предлагаемого системно-аналитического подхода начальная максимальная цена контракта устанавливается посредством нахождения равновесия в некооперативной игре трех участников. В данной модели положим, что:

 *-* количество контрактов, которые госзаказчик намерен заключить в течение определенного промежутка времени *Т*,

 - расходы на составление одного проекта госконтракта ,

 – общий объем работ, которые необходимо сделать в рамках исполнения госконтракта ,

 - расходы на исполнение госконтракта  после его разработки, ,

 - заявленный объем спроса на товары и услуги со стороны госзаказчика, ,

 - штрафные санкции в случае неисполнения госконтракта , ,

 - расходы на исполнение госконтракта , которые несет разрабатывающая проект госконтракта организация, ,

 - прибыль, получаемая от госконтракта , после его исполнения, ,

 - доля уплачиваемой госзаказчиком за разработку госконтракта  суммы в совокупных расходах госзаказчика на исполнение контракта ,

 - доля прибыли госзаказчика от исполненного контракта , приходящаяся на исполняющую контракт  организацию.

Предположим также, что



Кроме того, векторы в многограннике , состоящем из , описываются линейными неравенствами.

Госзаказчик, стремящийся найти наилучших при определенных допущениях партнеров, в представленной ниже *Игре 1* должен найти равновесие по Нэшу, представленное в виде сочетания значений :



Далее, в найденном равновесии  следует выделить компоненту  из вектора  и компоненту  из вектора , так что эти значения будут, соответственно, являться значениями начальной максимальной цены для разработки проекта госконтракта и для выполнения такового.

Вместе с этим, следует принять во внимание, что точка  является равновесием Нэша тогда и только тогда, когда пара векторов является седловой точкой во вспомогательной антагонистической игре:



В этой *Игре 2,* согласно определениям седловой точки в антагонистической игреи равновесию Нэша в игре трех участников,стратегиями игрока *А* является , а стратегиями игрока В являются .

Заметим, что *Игра 2*, в свою очередь, является частным случаем антагонистической *Игры 3* на множестве многогранников*,* в которой , а сами многогранники описываются совместимыми системами линейных неравенств: [[72]](#footnote-72)



Нахождение равновесия в *Игре 3* сводится к решению линейных парных неравенств:



где:



В этих неравенствах представлены в виде матриц, а являются векторами.

Итак, что касается теоретического описания системно-аналитического подхода, назначение начальной максимальной цены государственного или муниципального контракта сводится к нахождению равновесия в игре трех участников.

На практике предполагается, что госзаказчик, располагая информацией о значениях необходимых параметров модели, описанных выше, может использовать соответствующую компьютерную программу и производить расчет начальной максимальной цены контракта с использованием линейного программирования за короткий промежуток времени.

**Заключение**

В заключение следует обобщить все то, что обсуждалось в рамках настоящей работы, в части обоснования начальной максимальной цены государственного или муниципального контракта.

В первую очередь, следует сказать о самом понятии начальной максимальной цены контракта: в законодательстве оно четко не прописано. На практике под начальной максимальной ценой контракта понимается максимальная цена товара, работы или услуги, которую готов уплатить заказчик при размещении государственного или муниципального контракта.

В соответствии с действующим в настоящее время законодательством, существует пять основных подходов к расчету начальной максимальной цены:

• метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка);

• нормативный метод;

• тарифный метод;

• проектно-сметный метод;

• затратный метод.

В данной работе отражены результаты проведенного исследования прецедентов арбитражной практики и судебных исков, предметами которых является некорректное обоснование НМЦК, решения ФАСа России, а также материалов архивов ежеквартальных отчетов Счетной палаты Российской Федерации за последние пять лет, содержащих информацию о спорных случаях установления НМЦК.

Существующие методы и рекомендации по определению НМЦК лишены математического аппарата (наличие которого, тем не менее, представляется необходимым для проведения объективной оценки эффективности расходования бюджетных средств). Как следствие, государственный и муниципальный заказчик не способен рассчитать оптимальную, объективную, отражающую существующую действительность на рынке закупаемого товара начальную цену. Это, в свою очередь, лишает прозрачности процесс назначения начальной максимальной цены контракта, порождая риски неэффективных и нерезультативных бюджетных расходов. Одним из наиболее негативных последствий таких неконтролируемых расходов может быть хищение бюджетных средств. [[73]](#footnote-73) Действительно, глава Счетной палаты Сергей Степашин в своем отчете оценил ситуацию с расходами на выполнение госзаказов как критическую, заявив, что «ежегодно из бюджетных средств, выделенных на госзакупки, похищается 1 трлн. руб.», что составляет одну четырнадцатую часть консолидированного бюджета страны. [71]

Итак, результаты исследования практических проблем некорректного обоснования НМЦК подтверждают поставленную в начале данной работы гипотезу о том, что существующие подходы к установлению начальной максимальной цены контракта в конкурсных процедурах размещения госзаказа не предоставляют возможности для объективной оценки соблюдения принципов результативности и эффективности расходования бюджетных средств.

В этой связи, представляется целесообразным поставить вопрос о предложении государственным и муниципальным заказчикам использовать принципиально иной, количественный подход к назначению начальной максимальной цены контракта. Один из подобных системно-аналитических подходов был рассмотрен в настоящей работе. Вместе с тем, детальное исследование возможности его применения на практике является предметом дальнейшего анализа, запланированного на ближайшую перспективу.

**Список использованных источников**

*Нормативно-правовые акты*

1. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 - 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ).
2. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".
3. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 “Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)”

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 N 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994).
3. Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 N 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001).
4. Постановление Арбитражного суда Приморского края от 14.11.2012 в отношении ФГУП "Почта России" № А51-12047/2011 Опубликовано: http://solutions.fas.gov.ru/documents/34748 Проверено: 26.01.2014
5. Решение Арбитражного Суда Архангельской области от 20.02. 2012 г. по делу № А05-14433/2011 Опубликовано: http://sudact.ru/arbitral/doc/3TegfpqVmmQo/ Проверено: 26.01.2014
6. Решение Барышского городского суда от 22.09.2011 по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении № 7598-К/03 Опубликовано: http://solutions.fas.gov.ru/documents/64832 Проверено: 26.01.2014

***Учебная и справочная литература***

1. Большой экономический словарь: 25000 терминов / Под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2010. – 1472 с.
2. Yakovlev А.А. The system of public procurements in Russia: on the road of reform. Moscow. The Higher School of Economy, 2010

***Статьи***

1. Баширова Д. М. Обоснование начальной цены контракта. Судебная практика // Государственные закупки. 2012. №4. с. 34
2. Журнал «Коммерсантъ Деньги» № 46 от 19.11.2012 г., стр. 8 [Электронный ресурс] //http://www.kommersant.ru/doc/2056354
3. Засухина И.К., Маслова Н.С., Кузнецова И.В. Сравнительный анализ методов определения начальной (максимальной) цены контракта // Академическое приложение к журналу «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение». 2012. №7. С. 47-60.

Источники информации для обоснования начальной максимальной цены контракта в рамках реализации законодательства РФ о размещении заказов // Госзаказ: Управление. Размещение. Обеспечение. - № 29, 2012. -58 с.

1. Карташков П. В. Формирование НМЦК на отдельные виды медицинского оборудования. Практика ФАС России при рассмотрении жалоб // Государственные закупки.РУ, 2012. №10. с. 25-37

Ковалева Е.А. Особенности начальной максимальной цены контракта в системе государственных закупок. Вестник Челябинского государственного университета. 2013 № 15 (306). Экономика. Вып. 41. С. 61.

Козин, М.Н. Начальная максимальная цена контракта в системе государственных закупок/ М.Н. Козин, Г.А. Хачатарян // Поволж. Торгово-экономический журнал, № 3, 2011, 62 с.

Объем госзакупок составляет в России до 30% расходов. Электронный ресурс: <http://vlasti.biz/goszakupki/goszakupki-v-rossii/obem-goszakupok-sostavlyaet-do-30-vseh-budzhetnyh-rashodov.html> Проверено: 23.04.14

Самокрутова О. Г., Новопашина Е. С. Проблемы определения начальной цены контракта в системе государственных и муниципальных закупок. Электронный ресурс: http://www.pandia.ru/text/77/221/13302.php Проверено: 25.01.2014

1. Belenky Alexander S. Three Quantitative Management Problems in Public Procurement and Decision Making Procedures for Their Analysis and Solving // Procedia Computer Science, Volume 17, 2013, рр. 1142-1153 Электронный ресурс://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050913002792 Проверено: 04.05.14

Leshcheva R., Karpunin P. Public Procurement in Russia – 2012. Электронный ресурс: <http://www.cls.ru/press-centre/publications/public-procurement/> Проверено: 04.05.14

***Методические рекомендации и руководства***

1. Методологические рекомендации по осуществлению совершенствования процесса управления размещением государственных и муниципальных заказов в городе Москва на основе Стандарта управления процессом размещение заказов для государственных и муниципальных нужд./ Под ред. Н.С. Масловой. – М.: «Деловой двор», 2008. – 214 с.
2. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 “Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)”.
3. Письмо Федеральной антимонопольной службы от 13 февраля 2012 г. № ИА/4177 “О применении положений Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта”.

Руководство по закупкам: учеб. Пособие /под ред. Н.Димитри, Г.Пига, Дж.Спаньоло; пер. с англ. М.М.Форже, Е.В.Хилинской под рел. И.В. Кузнецовой; Нац. исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. - 695 с.

Improvement of Public Procurement Procedure. Recommendations and Materials Prepared by the Industrial Companies Working Group – М., 2012. – 64 p.

***Электронные ресурсы***

Архив Бюллетеня Счетной палаты [Электронный ресурс] // <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/> Проверено: 04.05.14

Информационно-правовой портал ГАРАНТ [Электронный ресурс] <http://www.garant.ru/> Проверено: 04.05.14

Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // <http://kad.arbitr.ru/> Проверено: 04.05.14

Компьютерная справочно-правовая интернет-система КонсультантПлюс [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/> Проверено: 04.05.14

Реестр контрактов Официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов [Электронный ресурс] // <http://www.zakupki.gov.ru/> Проверено: 04.05.14

С. Степашин: ежегодно из бюджета страны на госзакупках похищается 1 трлн. руб. Электронный ресурс: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20121114204700.shtml> Проверено: 04.05.14

Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации [Электронный ресурс] // <http://www.fas.gov.ru/> Проверено: 04.05.14

Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // <http://www.gks.ru> Проверено: 04.05.14

**Приложение**

Прил. 1. Порядок использования метода сопоставимых рыночных цен при обосновании НМЦК

Прил. 2. Процесс сбора информации с целью проведения анализа практики неверного назначения начальной максимальной цены контракта

Прил. 3 Классификация судебных и административных прецедентов неверного обоснования начальной максимальной цены контракта для нужд государства

1. Объем госзакупок составляет в России до 30% расходов. Электронный ресурс: http://vlasti.biz/goszakupki/goszakupki-v-rossii/obem-goszakupok-sostavlyaet-do-30-vseh-budzhetnyh-rashodov.html Проверено: 23.04.14 [↑](#footnote-ref-1)
2. Ст. 6 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [↑](#footnote-ref-2)
3. Ст. 28.3 Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [↑](#footnote-ref-3)
4. Yakovlev А.А. The system of public procurements in Russia: on the road of reform. Moscow. The Higher School of Economy, 2010 [↑](#footnote-ref-4)
5. Журнал «Коммерсантъ Деньги» № 46 от 19.11.2012 г., стр. 8 [Электронный ресурс] //http://www.kommersant.ru/doc/2056354 [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [↑](#footnote-ref-7)
8. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 “Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)” [↑](#footnote-ref-8)
9. Большой экономический словарь: 25000 терминов / Под ред. А.Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2010. – с. 1472 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ч.1 ст.95 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [↑](#footnote-ref-10)
11. Ст. 7.32 Кодекса РФ об Административных Правонарушениях [↑](#footnote-ref-11)
12. П. 1 ст. 22 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [↑](#footnote-ref-12)
13. Ч. 1 ст. 432 ГК РФ от 30.11.1994 N 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) [↑](#footnote-ref-13)
14. Козин, М.Н. Начальная максимальная цена контракта в системе государственных закупок/ М.Н. Козин, Г.А. Хачатарян // Поволж. Торгово-экономический журнал, № 3, 2011, 62 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ч. 1 ст.555 ГК РФ [↑](#footnote-ref-15)
16. Ст. 34 БК РФ [↑](#footnote-ref-16)
17. Методологические рекомендации по осуществлению совершенствования процесса управления размещением государственных и муниципальных заказов в городе Москва на основе Стандарта управления процессом размещение заказов для государственных и муниципальных нужд./ Под ред. Н.С. Масловой. – М.: «Деловой двор», 2008. – с. 36 [↑](#footnote-ref-17)
18. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 - 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ). [↑](#footnote-ref-18)
19. Руководство по закупкам: учеб. Пособие / под ред. Н.Димитри, Г.Пига, Дж.Спаньоло; пер. с англ. М.М.Форже, Е.В.Хилинской под рел. И.В. Кузнецовой; Нац. исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. С – 695, с. 53-54 [↑](#footnote-ref-19)
20. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-20)
21. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-21)
22. Ч. 13 - 15 ст. 22 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [↑](#footnote-ref-22)
23. Ч.2 Ст.22 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [↑](#footnote-ref-23)
24. П. 3.6. Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-24)
25. Там же [↑](#footnote-ref-25)
26. П. 3.7.4 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-26)
27. Источники информации для обоснования начальной максимальной цены контракта в рамках реализации законодательства РФ о размещении заказов // Госзаказ: Управление. Размещение. Обеспечение. - № 29, 2012. - с.23 [↑](#footnote-ref-27)
28. Там же [↑](#footnote-ref-28)
29. П. 3.8 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-29)
30. П.3.17 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-30)
31. П. 3.16 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-31)
32. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] // http://www.gks.ru Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-32)
33. Ст. 19 2. Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [↑](#footnote-ref-33)
34. П. 5.1 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-34)
35. П. 6.1 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-35)
36. П. 6.2 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" [↑](#footnote-ref-36)
37. П. 7.2 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. N 567 [↑](#footnote-ref-37)
38. Засухина И.К., Маслова Н.С., Кузнецова И.В. Сравнительный анализ методов определения начальной (максимальной) цены контракта // Академическое приложение к журналу «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение». 2012. №7. С. 48 [↑](#footnote-ref-38)
39. Самокрутова О. Г., Новопашина Е. С. Проблемы определения начальной цены контракта в системе государственных и муниципальных закупок. Электронный ресурс: http://www.pandia.ru/text/77/221/13302.php Проверено: 25.01.2014 [↑](#footnote-ref-39)
40. Improvement of Public Procurement Procedure. Recommendations and Materials Prepared by the Industrial Companies Working Group – М., 2012. – 64 p [↑](#footnote-ref-40)
41. Ч. 8 п.7.2 Приказа Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 [↑](#footnote-ref-41)
42. Компьютерная справочно-правовая интернет-система КонсультантПлюс [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/> Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-42)
43. Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // http://kad.arbitr.ru/ Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-43)
44. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации [Электронный ресурс] // http://www.fas.gov.ru/ Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-44)
45. Реестр контрактов Официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов [Электронный ресурс] // http://www.zakupki.gov.ru/ Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-45)
46. Архив Бюллетеня Счетной палаты [Электронный ресурс] // <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/> Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-46)
47. Архив Бюллетеня Счетной палаты [Электронный ресурс] // <http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/05%20Filipenko%20A.V.-buleten_doc_files-fl-2509.pdf> Проверено: 04.05.14

    [↑](#footnote-ref-47)
48. Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации [Электронный ресурс] <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/ee6ea955-7811-4c87-9332-beb33f20ab74/A50-19049-2010_20101227_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf> Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-48)
49. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа по Делу № А52-1911/2012 от 08.11.2012 года. (Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации) [↑](#footnote-ref-49)
50. Материалы дела № А40-82885/12-67-57 от 26.02.2013 года. (Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации) [↑](#footnote-ref-50)
51. Материалы дело № А65-30119/2012. (Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации) [↑](#footnote-ref-51)
52. Архив Бюллетеня Счетной палаты [Электронный ресурс] // <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/> Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-52)
53. Материалы дела А79-11352/2012. (Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации) [↑](#footnote-ref-53)
54. Решение ФАС по делу № К-2050/12 (Портал Высшего арбитражного суда Российской Федерации) [↑](#footnote-ref-54)
55. Решение Барышского городского суда №7598-К/03 от 22.09.2011 по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении Опубликовано: http://solutions.fas.gov.ru/documents/64832 Проверено: 26.01.2014 [↑](#footnote-ref-55)
56. Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // <http://kad.arbitr.ru/> Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-56)
57. Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // http://kad.arbitr.ru/ Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-57)
58. Там же [↑](#footnote-ref-58)
59. Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // http://kad.arbitr.ru/ Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-59)
60. Архив Бюллетеня Счетной палаты [Электронный ресурс] // <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/> Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-60)
61. Архив Бюллетеня Счетной палаты [Электронный ресурс] // http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/ Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-61)
62. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 “Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)”. [↑](#footnote-ref-62)
63. Карташков П. В. Формирование НМЦК на отдельные виды медицинского оборудования. Практика ФАС России при рассмотрении жалоб // Государственные закупки.РУ, 2012. №10. с. 28 [↑](#footnote-ref-63)
64. Баширова Д. М. Обоснование начальной цены контракта. Судебная практика // Государственные закупки. 2012. №4. с. 34 [↑](#footnote-ref-64)
65. Постановление Арбитражного суда Приморского края № А51-12047/2011 от 14.11.2012 в отношении ФГУП "Почта России" Опубликовано: http://solutions.fas.gov.ru/documents/34748 Проверено: 26.01.2014 [↑](#footnote-ref-65)
66. Leshcheva R., Karpunin P. Public Procurement in Russia – 2012. Электронный ресурс: http://www.cls.ru/press-centre/publications/public-procurement/ Проверено: 03.05.14 [↑](#footnote-ref-66)
67. Архив Бюллетеня Счетной палаты [Электронный ресурс] // http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/ Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-67)
68. Материалы дела №А05-4250/2012 от 11.10.2012 (Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации) [↑](#footnote-ref-68)
69. Письмо Федеральной антимонопольной службы от 13 февраля 2012 г. № ИА/4177 “О применении положений Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта”. [↑](#footnote-ref-69)
70. Материалы дела № А05-11230/2012 (Картотека арбитражных дел Высшего арбитражного суда Российской Федерации) [↑](#footnote-ref-70)
71. Belenky Alexander S. Three Quantitative Management Problems in Public Procurement and Decision Making Procedures for Their Analysis and Solving // Procedia Computer Science, Volume 17, 2013, Pages 1142-1153 Электронный ресурс: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050913002792 Проверено: 01.05.14 [↑](#footnote-ref-71)
72. Belenky Alexander S. Three Quantitative Management Problems in Public Procurement and Decision Making Procedures for Their Analysis and Solving // Procedia Computer Science, Volume 17, 2013, Pages 1142-1153 Электронный ресурс: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050913002792 Проверено: 01.05.14 [↑](#footnote-ref-72)
73. С. Степашин: ежегодно из бюджета страны на госзакупках похищается 1 трлн. руб. Электронный ресурс: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20121114204700.shtml> Проверено: 04.05.14 [↑](#footnote-ref-73)