

**Необоснованное занижение начальной цены
контракта при проведении закупок для
государственных и муниципальных нужд
как рычаг давления на товарный рынок:
пути взаимодействия общественных советов
и государственных органов**

БОРОВЫХ Юлия Сергеевна,

председатель Общественного совета при Пермском УФАС России,
общественный помощник Уполномоченного по защите прав предпринимателей
в Пермском крае, эксперт и преподаватель в сфере закупок,
директор ООО «Факультет образовательных технологий»

Тел.: +7(909)7293692, эл. почта: usborovyh@gmail.com

Порядок определения цены по Закону 44-ФЗ

□ **Статья 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"

□ **Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567** "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)«
«... которые не носят нормативного характера и не являются обязательными при определении цен контрактов...»
(Письмо Минэкономразвития России от 09.12.2014 N Д28и-2736)

Правительство РФ вправе определить сферы деятельности, в которых при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральные органы исполнительной власти, ГК "Росатом", ГК "Роскосмос", уполномоченные устанавливать такой порядок с учетом положений настоящего Федерального закона (ч. 22 ст. 22 Закона 44-ФЗ)

в сфере градоостроительной деятельности	Приказ Минстроя России от 23.12.2019 № 841/пр
в сфере градоостроительной деятельности закупки «под ключ»	Приказ Минстроя России от 21.08.2023 N 604/пр
закупки лекарственных препаратов для медицинского применения	Приказ Минздрава России от 19.12.2019 N 1064н
закупки медицинских изделий	Приказ Минздрава от 15.05.2020 N 450н
закупки в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа	Приказ Минтранса России от 30.05.2019 N 158
закупки продукции судоостроительной промышленности	Приказ Минпромторга России от 28.02.2023 N 639
закупки охранных услуг	Приказ Росгвардии от 15.02.2021 N45
закупки «квотируемых» товаров	ПП РФ от 03.12.2020 N 2014

Методы обоснования НМЦК

МЕТОД СОПОСТАВИМЫХ РЫНОЧНЫХ ЦЕН (АНАЛИЗ РЫНКА)	<p>Является приоритетным.</p> <p>Источники – товарный рынок:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Коммерческие предложения ▪ Цены из реестра контрактов ▪ Общедоступная информация о ценах
НОРМАТИВНЫЙ МЕТОД	<p>Цена определена в акте о нормировании (ст.19 Закона 44-ФЗ)</p>
ТАРИФНЫЙ МЕТОД	<p>Государственное регулирование цен. Цена определяется гос.органом или муниципальным актом в пределах полномочий</p>
ПРОЕКТНО-СМЕТНЫЙ МЕТОД	<p>Градостроительная деятельность (стр-во, ремонты, реконструкция и пр.)</p>
ЗАТРАТНЫЙ МЕТОД	<p>Затраты + прибыль</p>
ИНОЙ МЕТОД	<p>Законом конкретные виды не определены. В случае невозможности применения установленных 5-ти методов. <u>ОБЯЗАТЕЛЬНО:</u> обоснование невозможности применения указанных 5-ти методов</p>

Данные механизмы ценообразования не действуют

Процесс ценообразования со стороны заказчика осуществляется формально, без должного учета существующих правил.

Цены даже рассчитанные специальными порядками или рыночным методом **снижаются «до лимита финансирования»**



Процесс бюджетного планирования (стадия формирования и утверждения бюджета) не предусматривает использование механизмов и отраслевых правил, установленных ст.22 Закона 44-ФЗ

Противоречивая правоприменительная практика при определении НМЦК

Отсутствие порядка оперативного рассмотрения жалоб на расчет НМЦК, отсутствие полномочий УФАС по рассмотрению таких жалоб


«Процедурный крен» требований, предъявляемых к работникам заказчика, непосредственно осуществляющим закупочные процессы

Незаконное снижение НМЦК при формировании извещения о закупке влечет риски «ухода» заказчиков от специальных законодательно установленных требований, основанных на размере НМЦК

44-ФЗ Электронный аукцион	 	Начальная цена
№ 0361300018923000002 Подача заявок		2 547 360,00 ₽
Объект закупки		Размещено
Услуги частной охраны (Выставление поста охраны)		23.11.2023
		Обновлено
		23.11.2023
Заказчик		Окончание подачи заявок
МУНИЦИПАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ДЕТСКИЙ САД № 20 "СНЕГУРОЧКА" Г. ОХИ		01.12.2023

Расчитываемая стоимость оказания услуг за один чел/час в соответствии с Приказом Росгвардии от 15.02.2021 № 45 составляет 727,45 рублей. В соответствии с п.2 ст. 72 БК РФ, с учетом лимитов финансового обеспечения доведенных на 2024 год, начальная (максимальная) цена оказания услуг за один чел/час установлена в размере равному лимиту финансового обеспечения для осуществления данной закупки, а именно 290,00 рублей.					
НМЦК составляет: 290,00(стоимость часа) *8784 (количество часов за период с 01.01.2024 по 31.12.2024)= 2547360,00 (два миллиона пятьсот сорок семь тысяч триста шестьдесят) рублей 00 копеек.					
Дата подготовки НМЦК: 16.11.2023г.					
Работник контрактной службы/контрактный управляющий: Хроменкова Т.В.					

Цена снижена в 2,5 раза по отношению к «расчетной» цене по Приказу 45

44-ФЗ Электронный аукцион **№ 0131300000623002281** Работа комиссии

Объект закупки

Услуги частной охраны (Выставление поста охраны) на 2024 год

Организация, осуществляющая размещение

АДМИНИСТРАЦИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД ВОРОНЕЖ



Начальная цена

1 185 840,00 ₽

Размещено

13.11.2023

Обновлено

22.11.2023

Окончание подачи заявок

22.11.2023

Приложение к обоснованию НМЦК

Расчет НМЦК иным методом

Сумма всех прямых затрат (Си × Ки), руб.	1 488 009,60
Косвенные расходы (КР), руб.	297 601,92
Прибыль (П), руб.	89 280,58
Стоимость выполнения работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством РФ, и (или) принятие соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию (Стсо), руб.	0,00
Стоимость оказания услуг по защите жизни и здоровья граждан (Сзж), руб.	0,00
Индекс потребительских цен на прочие услуги (инфл), %	102,85
Налог на добавленную стоимость (НДС), %	20,00
Расчетная НМЦК, руб.	2 313 991,83
Итоговая НМЦК (установлена в соответствии с п. 2 ст. 72, п. 3 ст. 219 БК РФ с учетом доведенного до заказчика лимита бюджетных обязательств), руб.	1 185 840,00

Цена снижена в 1,9 раз по отношению к «расчетной» цене по Приказу 45

44-ФЗ Открытый конкурс в электронной форме



№ 0356200007723000064 Подача заявок

Начальная цена

2 846 936,43 ₽

Объект закупки

ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ФИЗИЧЕСКОЙ ОХРАНЫ ЗДАНИЙ, ИМУЩЕСТВА И ТЕРРИТОРИИ

ГБПОУ «ПБМК»

Размещено

22.11.2023

Обновлено

22.11.2023

Заказчик

ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ "ПЕРМСКИЙ БАЗОВЫЙ МЕДИЦИНСКИЙ КОЛЛЕДЖ"

Окончание подачи заявок


15.12.2023

ОПРЕДЕЛЕНИЕ (РАСЧЕТ) НМЦК:

Перечень постов охраны*	СПГЗ	Расчитанная НМЦК позиции $\sum_{n=1}^n (C_n * K_n)$, руб.	НМЦК позиции технического задания с учетом лимита финансирования, руб.*	Цена одного чел/часа определена делением НМЦК на количество часов, руб.
Пост охраны в составе одного работника в смене № 1	Услуги частной охраны (выставление поста охраны), без использования мобильной группы, чел.ч	2 784 281,59	1 873 890,72	213,33
Пост охраны в составе одного работника в смене № 2	Услуги частной охраны (выставление поста охраны), без использования мобильной группы, чел.ч	1 569 221,77	973 045,71	248,67
Итого НМЦК, руб.		4 353 503,36	2 846 936,43	

* НМЦК снижена в пределах средств, запланированных на осуществление закупки в соответствии с планом-графиком
(письмо Минфина России от 27 апреля 2023 г. № 24-06-06/38707)

Цена снижена в 1,5 раза по отношению к «расчетной» цене по Приказу 45

44-ФЗ Электронный аукцион **№ 0356500001423005999** Подача заявок

Начальная цена

1 879 680,00 ₽

Объект закупки

УСЛУГИ ОХРАНЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Организация, осуществляющая размещение

ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ "ЦЕНТР
ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКУПОК"

Размещено

22.11.2023

Обновлено

22.11.2023

Окончание подачи заявок

30.11.2023

ОПРЕДЕЛЕНИЕ (РАСЧЕТ) НМЦК:

Перечень постов охраны	СПЗ	НМЦК позиции ТЗ в соответствии с Порядком, руб.	НМЦК позиции ТЗ в пределах средств, запланированных на осуществление закупки, руб.*	Цена одного чел/часа определена делением НМЦК на количество часов, руб.
Пост охраны в составе одного работника в смене № 1	Услуги частной охраны (выставление поста охраны) организации образования, без использования мобильной группы, чел.ч	3 267 539,94	1493280,00	170,00
Пост охраны в составе одного работника в смене № 2	Услуги частной охраны (выставление поста охраны) организации образования, без использования мобильной группы, чел.ч	886 825,89	386400	210,00
НМЦК, руб.		4 154 365,83	1 879 680,00	

* НМЦК снижена в пределах средств, запланированных на осуществление закупки в соответствии с планом-графиком (письмо Минфина России от 27 апреля 2023 г. № 24-06-06/38707)

Цена снижена в 2,2 раза по отношению к «расчетной» цене по Приказу 45

ГРАНД-Смета 2021.1


Приложение
Приказа Министра России от 21.08.2023 №604/пр**РАСЧЕТ НАЧАЛЬНОЙ (МАКСИМАЛЬНОЙ) ЦЕНЫ КОНТРАКТА**

при осуществлении закупки на выполнение подрядных работ по проектированию и строительству объекта:

по объекту: Строительство сельского дома культуры в с. Путино Верещагинского городского округа Пермского края**по адресу: Пермский край, Верещагинский городской округ, с. Путино, ул. Советская, 21**

Наименование работ и затрат	Стоимость работ в ценах на дату утверждения сметной документации на 01.01.2023г., руб.	Индекс фактической инфляции (ФИ)	Стоимость работ в ценах на дату формирования начальной (максимальной) цены контракта 10 октября, 2023 г., руб.	Индекс прогнозной инфляции на период выполнения работ	Начальная (максимальная) цена контракта с учетом прогнозного индекса инфляции на период выполнения работ, руб.	Стоимость по видам работ с НДС
1	2	3	4	5	6	7
Затраты на выполнение проектных и изыскательских работ, включая экспертизу проектной документации	4 092 616,07	1,0532	4 310 343,24	1,0250	4 418 101,82	5301722,18
Итого МБ :					4 418 101,82	5301722,18
Затраты на выполнение работ по строительству объекта	47 877 170,95	1,0532	50 424 236,44	1,0462	52 753 836,16	63304603,39
<i>в т.ч. Технологическое оборудование</i>	<i>2 634 424,55</i>	<i>1,0532</i>	<i>2 774 575,94</i>	<i>1,0462</i>	<i>2 902 761,34</i>	<i>3483313,613</i>
Итого без НДС	51 969 787,02		54 734 579,68		57 171 937,98	
НДС (20%)	10 393 957,40		10 946 915,94		11 434 387,60	
Стоимость с учетом НДС	62 363 744,42		65 681 495,62		68 606 325,58	68606325,58
Стоимость с учетом лимитов финансирования, Кпон.= 0,948368469					65 064 075,95	

Цена на строительство, рассчитанная по Методике формирования сметной стоимости строительства, снижена на 3 млн. до лимита финансирования!

44-ФЗ Электронный аукцион **№ 0356500001423005959**

Подача заявок

Начальная цена

60 000 000,00 ₽

Объект закупки

Строительство нового здания «Дом культуры п. Усть - Черная» Гайнского муниципального округа на 100 мест

Размещено

21.11.2023

Обновлено

21.11.2023

Организация, осуществляющая размещение

ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ "ЦЕНТР ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКУПОК"

Окончание подачи заявок

30.11.2023

1	Затраты на выполнение проектных и изыскательских работ, включая экспертизу проектной документации	4 286 144,09	1,0532	4 514 272,13	1,0253	4 628 302,64
2	Затраты на выполнение работ по строительству объекта	42 572 510,49	1,0532	44 838 412,67	1,0440	46 809 747,12
3	Затраты на выполнение работ по устройству септиков	2 363 192,42		2 363 192,42	1,0440	2 467 172,89
	Итого без НДС	49 221 847,00		51 715 877,22		53 905 222,65
	НДС (20%)	9 844 369,40		10 343 175,44		10 781 044,53
	Стоимость с учетом НДС	59 066 216,40		59 695 860,25		64 686 267,18
	Итого с учетом лимитов					60 000 000,00
	Дата формирования НМЦК	27 октября 2023 года				

Цена на строительство, рассчитанная по Методике формирования сметной стоимости строительства, снижена почти на 5 млн. до лимита финансирования!

ВАЖНО! Можно ли снизить цену до размера лимитов?

Такого условия в Законе 44-ФЗ и «спец» правилах обоснования НМЦК нет (кроме приказа Минздрава РФ от 15.05.2020 N 450н «...18. НМЦК может быть снижена заказчиком по сравнению с НМЦК, определенной в соответствии с настоящим порядком, исходя из имеющегося у заказчика объема финансового обеспечения для осуществления соответствующей закупки, с пропорциональным снижением начальных цен единиц закупаемых медицинских изделий.

Но весь спор «крутится» вокруг нижеуказанных норм БК РФ

НПА	Правило
П. 2 ст. 72 БК РФ	Государственные (муниципальные) контракты ... оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств...
П. 6 ст. 161 БК РФ	<p>Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров (соглашений), ...производятся ...в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств...</p> <p>Нарушение казенным учреждением требований настоящего пункта ... является основанием для признания их судом недействительными ...</p>
П.3 ст. 219 БК РФ	Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств.
П.5 ст.219 БК РФ	Оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

Данные нормы устанавливают ограничения на заключение контрактов и их оплату сверх лимитов. Но никак не регулируют вопросы расчета НМЦК.

На бюджетные, автономные учреждения, унитарные предприятия данные правила НЕ распространяются!!

Позиция Минфина, Минэкономразвития и ФК

ФК	Минэкономразвития России	Минфин России
<p>Нельзя снижать до лимитов</p>	<p>Можно снижать до лимитов</p>	<p>Можно снижать до лимитов</p>
<p>В силу статьи 72 и 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производится в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено Бюджетным кодексом Российской Федерации, и с учетом принятых и неисполненных обязательств.</p> <p>Таким образом, цена контракта не может превышать доведенные лимиты бюджетных обязательств.</p> <p>В целях установления НМЦК в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств необходимо рассмотреть возможность уменьшения количества или объема, закупаемых товаров, работ, услуг, являющихся предметом закупки, либо запросить увеличение доведенных лимитов бюджетных обязательств в установленном порядке.</p> <p style="text-align: center;"><i>Наиболее разумный довод</i></p>	<p>... Заказчик вправе указать цену меньшую, чем в представленном обосновании НМЦК (в том числе полученной по результатам трех коммерческих предложений) и соответствующую выделенным лимитам бюджетных обязательств.</p> <p>... в случае, если количество приобретаемых товаров, объем выполняемых работ (оказываемых услуг) не меняются, заказчик вправе указать цену меньшую, чем в представленном обосновании НМЦК, и соответствующую выделенным лимитам бюджетных обязательств.</p>	<p>НМЦК определяется заказчиком в пределах лимитов бюджетных обязательств, выделенных на предполагаемую закупку. При этом в случае, если среднее значение цены, рассчитанное в результате рассмотрения предложений поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях определения НМЦК, превышает указанные лимиты, заказчик снижает НМЦК до уровня выделенных лимитов.</p> <p>... Согласно пункту 2 статьи 72 БК РФ государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов ...</p> <p>Таким образом, в настоящее время законодательством о контрактной системе и бюджетным законодательством предусмотрена возможность осуществления закупки только на основании доведенного до заказчика объема прав в денежном выражении и в пределах лимитов ...</p> <p>НМЦК на оказание охранных услуг не должна превышать расходы бюджетного учреждения, предусмотренные в Plane на закупку таких услуг.</p>
<p>П.20 письма Федерального казначейства от 22.12.2014 N 42-7.4-05/5.7-791</p>	<p>письма Минэкономразвития России от 27.01.2016 N Д28и-245, от 01.11.2016 N Д28и-2883, от 19.10.2015 N Д28и-3133, от 17.08.2015 N Д28и-2473, от 11.06.2015 N Д28и-1628, от 03.03.2014 N Д28и-254</p>	<p>Письма Минфина России от 10.09.2020 N 24-01-08/79621, от 11.09.2017 N 24-01-10/58699, от 28.08.2020 N 24-01-08/75606, от 06.10.2021 N 24-06-06/80818, письмо Минфина России от 27 апреля 2023 г. № 24-06-06/38707</p>

Позиция судов. Правомерно снижать до лимитов

Позиция	Решение
<p>Как следует из материалов дела, сторонами цена контракта определена в соответствии с бюджетным финансированием, ниже установленной оценщиком...</p> <p>Судом апелляционной инстанции правомерно отмечено, что в данном случае нельзя признать нарушение положений законодательного акта, поскольку, как указывалось ранее, примененный метод определения НМЦК - отчет оценщика с учетом бюджетного финансирования, является допустимым и обоснован заказчиком. Кроме того, условия контракта позволяют прийти к выводу, что, несмотря на избрание способа определения НМЦК путем оценки (при этом в силу статьи 22 Закона о контрактной системе результаты определения НМЦК одним из способов являются обязательными), сторонами стоимость приобретаемого имущества установлена ниже определенной оценщиком.</p>	<p>Постановление АС Уральского округа от 30.04.2021 N Ф09-1914/21 по делу N А76-45161/2019</p>
<p>...Согласно обоснованию НМЦК составила 52 250 598 рублей 31 копейку и превысила размеры выделенных бюджетных обязательств на данный вид закупки, в связи с этим заказчиком на основании части 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации принято решение установить НМЦК в соответствии с лимитами бюджетных обязательств - 37 111, 83 рублей.... суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что при проведении торгов не были допущены существенные нарушения, которые повлияли на результаты торгов,</p>	<p>Постановление 2 ААС от 19.07.2021 N 02АП-2894/21 по делу N А28-7723/2020</p>
<p>... как верно указал суд, частью 12 статьи 22 Закона N 44-ФЗ предусмотрено право заказчика применить иные методы определения НМЦК. В этом случае в обоснование НМЦК, цены контракта заказчик обязан включить обоснование невозможности применения указанных методов.</p> <p>...в документации об аукционе по спорным закупкам ответчиком приводится расчет НМЦК, выполненный в соответствии с Порядком N 158. Однако, поскольку обоснование НМЦК превысило размеры выделенных бюджетных средств на данный вид закупки, заказчиком начальная максимальная цена контрактов как в приложении 2 аукционной документации, так и в извещениях о проведении аукционов установлена исходя из выделенных лимитов бюджетных обязательств в общем размере 86 402 руб. 44 коп., из расчета 0,04 руб. за 1 км транспортной работы.</p> <p>... Учитывая положения пунктов 2, 3 статьи 72, пунктов 2, 5, 11 статьи 161, пункта 3 статьи 219 БК РФ, суд первой инстанции правомерно указал, что принятие заказчиком бюджетных обязательств при отсутствии лимитов бюджетных обязательств может привести к невозможности своевременной оплаты выполненных работ, что повлечет ответственность заказчика за неисполнение обязательств по контракту и, как следствие, дополнительное расходование бюджетных средств на уплату неустойки.</p> <p>Судом верно отмечено, что прямой запрет на установление НМЦК в пределах лимитов бюджетных обязательств законом не установлен. Документация об аукционе Обществом в судебном порядке не оспаривалась. С запросами о даче разъяснений положений аукционной документации Общество к заказчику не обращалось.</p>	<p>Постановление 14 ААС от 02.09.2021 N 14АП-7246/21 по делу N А44-7175/2020</p>
<p>... Довод апелляционной жалобы об установлении начальной (максимальной) цены контракта в размере меньше размера, определенного локально-сметным методом, отклонен апелляционным судом, поскольку в силу пункта 2 статьи 72 БК РФ, Методических рекомендаций, положений Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ установление начальной (максимальной) цены контракта осуществляется в соответствии с объемом капитальных вложений, предусмотренных решением главного распорядителя бюджетных средств...</p>	<p>Постановление 6 ААС от 02.05.2017 N 06АП-1514/17</p>

Предложения

Взаимодействие ОС и гос.органов	Законодательные изменения
<p>Проведение общественными советами анализа ситуации в регионах в части применения заказчиками специальных порядков расчета и занижения начальных цен, направление заказчикам, уполномоченным органам, органам, регулирующим контрактную систему в субъекте РФ, местным администрациям рекомендаций о недопустимости незаконного занижения НМЦК</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="859 357 1883 749">❑ наделение финансовых органов полномочиями по оперативному рассмотрению жалоб участников закупок на порядок расчета НМЦК (по аналогии с процедурой рассмотрения жалоб антимонопольными органами в соответствии со ст.105-106 Закона 44-ФЗ) <li data-bbox="859 813 1883 1092">❑ введение в процесс бюджетирования обязательного применения отраслевых правил и рыночных механизмов из ст. 22 Закона 44-ФЗ и отраслевых порядков определения НМЦК <li data-bbox="859 1156 1883 1320">❑ введение прямого запрета на снижение рассчитанной НМЦК установленными методами «до лимита финансирования».