

НАЧАЛЬНАЯ (МАКСИМАЛЬНАЯ) ЦЕНА КОНТРАКТА: НЕОБХОДИМОСТЬ ИЛИ БАЛЛАСТ ДЛЯ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК?



КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович,

генеральный директор Центра эффективных закупок Tendery.ru (ООО «Тендеры.ру»)

Начальная (максимальная) цена контракта (договора) и цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее — НМЦК), являются фундаментальными понятиями как в государственных и муниципальных (44-ФЗ¹), так и в государственно-корпоративных (223-ФЗ²) закупках.

При этом регулирование НМЦК в этих двух сферах несколько отличается. 44-ФЗ требует рассчитывать, обосновывать и оперировать при закупке начальной (максимальной) ценой контракта³, тогда как, согласно 223-ФЗ, предусматривается указание **сведений** о начальной (максимальной) цене договора, и ее обоснование обязательным не является. Гражданский кодекс также требует указания при проведении торгов сведений о начальной цене⁴.

На определение и обоснование НМЦК уходят значительные кадровые и материальные ресурсы как заказчика, так и участника закупки. При этом проводимые на стадии планирования расчеты, как правило, не в полной мере соответствуют реалиям на момент проведения закупки. Несовершенны также и механизмы расчета и обоснования НМЦК, предложенные Минэкономразвития⁵. К сожалению, тот факт, что они носят исключительно рекомендательный характер⁶, зачастую упускается из вида как заказчиками, так и контролерами, еще более усложняя положение.

Основной способ расчета и обоснования НМЦК — сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) на деле является крайне проблемным, так как участники закупок часто либо игнорируют запросы заказчиков, либо предоставляют заметно завышенные цены. Иные способы также позволяют получить лишь приблизительную оценку, что ставит под сомнение дальнейшую эффективность процедуры закупки.

44-ФЗ: ИНСТРУМЕНТАРИЙ РАСЧЕТА НМЦК

В соответствии со ст. 22 44-ФЗ при определении НМЦК заказчик вправе использовать один из пяти методов:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- нормативный метод;

- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод.

Первый из данного перечня является основным. На использование ряда из методов вводятся дополнительные ограничения. В случае, если заказчик сумеет обосновать, что ни один из предусмотренных законом методов неприменим в его ситуации, он вправе использовать иной.

Теоретически картина складывается вполне понятная. Более того, 44-ФЗ предусматривает, что в помощь заказчика могут быть разработаны как методические рекомендации, причем не только на федеральном уровне, но и на субъектном. Порядки расчета и обоснования НМЦК в отдельных сферах деятельности могут быть также разработаны соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Закон определяет источники общедоступной информации о ценах на товары, работы и услуги (ТРУ):

- информацию о ценах ТРУ, содержащуюся в контрактах, которые исполнены и по которым не взыскивались неустойки (штрафы, пени) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств;
- информацию о ценах ТРУ, содержащуюся в рекламе, каталогах, описаниях товаров и в других предложениях, признаваемых публичными офертами;
- информацию о котировках на российских и иностранных биржах;
- информацию о котировках на электронных площадках;
- данные государственной статистической отчетности о ценах ТРУ;
- информацию о ценах ТРУ, содержащуюся в официальных источниках информации уполномоченных государственных и муниципальных органов, в официальных источниках информации иностранных государств, международных организаций или иных общедоступных изданиях;
- информацию о рыночной стоимости объектов оценки, определенной в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность;
- информацию информационно-ценовых агентств, общедоступные результаты изуче-

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе».

² Федеральный закон от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

³ При закупке у единственного поставщика используется понятие «цена контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

⁴ п. 2 ст. 448 ГК РФ.

⁵ Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

⁶ Письмо МЭР от 7 октября 2014 года № ОГ-Д28-7698.

ния рынка, а также результаты изучения рынка, проведенного по инициативе заказчика при условии раскрытия методологии расчета цен, иные источники информации.

Закон также предусматривает возможность установления перечня отдельных видов и групп товаров, работ, услуг, при обосновании цены которых используется закрытый перечень источников информации.

Формально половина указанного выше инструментария уже запущена. Приказом Министерства экономического развития РФ (МЭР) от 02.10.2013 № 567 (далее Приказ 567) утверждены упоминавшиеся выше методические рекомендации⁷, в ряде субъектов РФ подготовлены собственные рекомендации⁸ или инструктивные документы по применению указанного приказа МЭР.

Начавшаяся складываться арбитражная и административная практика с точки зрения экономической эффективности весьма неоднозначна. Равно как и формальное отношение к процедуре со стороны рынка. «Наш запрос пятерым участникам закупки четверо проигнорировали, зато пятый прислал сразу пять ценовых предложений от разных юрлиц. Мы поняли — это **наш** поставщик», — делится опытом один из специалистов контрактной службы. Увы, ситуация вполне понятная.

Контролирующие органы также до сих пор не имеют единой позиции по вопросу определения НМЦК. Так, в одном случае контролер посчитал, что заказчик не должен привязывать ее обоснование к конкретному товару. Например, в одном из решений⁹ указано на недопустимость использования для обоснования НМЦК цен на автомобиль одного производителя. Т.е., по мнению контролера, заказчик не должен при запросе цен для расчета и обоснования НМЦК указывать конкретный товар. Но очевидно, что в случае, если заказчик направит участнику закупки запрос на абстрактный товар, он едва ли может рассчитывать на ответ. Это напоминает анекдот о диалоге экипажа воздушного судна:

- Штурман, приборы!
- 500, командир!
- Что «500»?!
- А что «приборы»?

В другом же примере запрос заказчиком цен на конкретное оборудование контролер не счел ограничивающим конкуренцию¹⁰.

Разница в подходах контролирующих органов не случайна. Ведь в соответствии с п. 1 ч. 1

ст. 33 44-ФЗ не допускается указывать не только товарные знаки, но и фирменные наименования, а также наименование места происхождения и наименование производителя. При этом Приказом 567 как идентичные определяются товары, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки, учитываются страна происхождения и производитель, могут не учитываться незначительные различия во внешнем виде.

Таким образом процедура определения и обоснования НМЦК на сегодняшний день является сложной, ресурсоемкой и неоднозначной.

Безусловно, можно решить указанную проблему, однако возникает уже системный вопрос: а должен ли вообще использоваться данный инструмент? И если да — в том ли виде, в каком он сегодня существует?

НМЦК: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ

В отечественной практике государственных и муниципальных закупок установление НМЦК уже является привычным. Но если посмотреть подходы ведущих мировых закупочных систем, картина не столь однозначна.

К примеру, в «Руководстве по борьбе со сговором при осуществлении государственных закупок»¹¹, подготовленном Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), предлагается в качестве одной из мер использовать «максимальную резервированную цену» лишь в том случае, если она основана на тщательном анализе рынка, и должностные лица убеждены в ее достаточной конкурентности, при этом рекомендуется не публиковать ее, а сохранять в секрете.

Более того, возникает вопрос, за счет чего же заказчик может получить снижение НМЦК в ходе закупки, если указанная цена, как это требует закон, уже обоснованная? Тем более после того как будет запущен один из важных инструментов 44-ФЗ — нормирование.

В то же время очевидно, что определенное представление о стоимости закупки заказчик должен иметь. Это необходимо и для формирования бюджета, и для планирования закупок. Но является ли это именно той НМЦК, которая предусмотрена 44-ФЗ? И насколько точным должно быть ее определение, особенно учитывая происходящие изменения рыночных цен, труднопрогнозируемые колебания валютных курсов и иные факторы? Если

ориентироваться на текущую рыночную ситуацию, полученная цена, скорее всего, будет сильно отличаться от цены, которая будет предложена заказчику на момент покупки. Аналогичная картина и с ценами, регулируемыми государством, сметными расчетами и т.д.

Не лучше получаются и результаты, если за основу берутся данные об уже исполненных контрактах. Определить степень сопоставимости различных закупок без изучения деталей контракта практически невозможно. Например, контракты на поставку оборудования с близкими характеристиками могут значительно различаться сроками исполнения, графиком платежей и массой других нюансов, меняющих цену закупки в разы. Даже при среднесрочном планировании вне зависимости от того, какой подход берется за основу, необходимо использовать прогнозные коэффициенты, зависящие от инфляции, изменения курсов валют и других факторов. Для рядового заказчика задача не сама простая. Да и нужна ли тут абсолютная точность?

Нужен ли прогноз с точностью до копейки, или достаточно установления ориентировочной цены, например, отнесение ее к одному из диапазонов, скажем «от 1 до 100 тыс. руб.», «от 100 тыс. руб. до 300 тыс. руб.» и т.п.?

Что касается затрат заказчиков, то одним из решений может быть создание специального сервиса (службы, агентства и т.п.), определяющего цены для целей закупок по 44-ФЗ. Ведь у всех заказчиков есть схожие потребности, например канцтовары, транспорт, питание и др. В то же время есть и уникальные задачи, требующие необычного или нестандартного оборудования, особых требований ккупаемым услугам и работам. Есть сезонная и региональная особенности, иные, но все это вполне можно учесть при сборе данных и расчетах. Но пока 44-ФЗ требует, чтобы именно заказчик для каждой закупки проводил расчет и обоснование НМЦК¹².

Получается многократное дублирование исполнения одной и той же задачи, на что впустую уходят колоссальные профессиональные ресурсы, а значит, в конечном счете бюджетные средства. Более того, исследования рынка проводить все сложнее: его участники не заинтересованы в предоставлении заказчикам достоверной информации.

Следующий этап, когда значимую роль для заказчика играет НМЦК — объявление о проведении закупки. Корректность НМЦК в этот момент во многом определяет, каков будет круг участни-

ков, состоится ли закупка. Вопрос лишь в том — должен ли участник закупки ориентироваться на НМЦК, или он должен разрабатывать свое ценовое предложение, исходя из своего уровня себестоимости и прибыли. Ведь если НМЦК известна и будет ниже средней по рынку — есть риск, что желающих подать предложение не будет. Завышение с большей вероятностью привлечет аферистов или приведет к закупке на не самых выгодных для заказчика ценовых условиях.

Как в этих условиях проводить процедуру торга на понижение, в первую очередь — электронный аукцион? Ведь там старт торга начинается как раз как процент от НМЦК.

На самом деле особой проблемы в этом нет. К примеру, участник закупки может включить в заявку ценовое предложение. И стартовая цена будет определяться на основе таких предложений¹³. Разумеется, это потребует доработать всю процедуру. Ведь если стартовая цена будет формироваться после рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе, аферисты вполне могут вводить подставные компании с завышенной или демпинговой (в зависимости от целей) ценой, корректно подготовленной первой частью заявки, но специально несоответствующей — второй. Таким образом, полезность установления публичной НМЦК с точки зрения эффективности закупки представляется неоднозначной.

Для участника закупки НМЦК определяет ее привлекательность, а зачастую и порядок подготовки ценового предложения. Кроме того, фиксирование такого ориентира облегчает сговор между поставщиками.

НМЦК можно рассматривать и как инструмент для оценки эффективности закупки, поэтому она важна и для контролера. Казалось бы, чем выше разница между НМЦК и ценой контракта, заключенного по результатам закупки, тем больше экономия бюджетных средств. Однако возникают вопросы, уже поднятые ранее — как это коррелирует с тем, что НМЦК является уже обоснованной, а значит, возможности добросовестного снижения должны быть очень ограниченными. Поэтому в случае значительной «экономии» в таких условиях нужно скорее проводить расследование, а не награждать заказчика.

Разумеется, рубить сплеча не следует. Необходимо серьезно оценить, насколько правилен в современных условиях привычный подход к использованию НМЦК и не пора ли выйти за искусственно созданные «традиционные» рамки. ■

⁷ Предусмотрено ч. 20 ст. 22 44-ФЗ.

⁸ Например, Распоряжение Правительства Москвы от 16.05.2014 №242-РП.

⁹ Решение УФАС по Республике Дагестан от 28.05.2014 №249А-2014.

¹⁰ Решение УФАС по Новгородской области от 19.06.2014 №3426/03.

¹¹ Guidelines for Fighting bid rigging in Public Procurement.

¹² За отдельными исключениями, например случаи, предусмотренные пп. 4 и 5 п. 1 ст. 93 44-ФЗ.

¹³ Более подробно об этом – в докладе «Влияние на эффективность закупки действующих механизмов расчета и обоснования начальной (максимальной) цены контракта», размещенном на портале <http://www.tendery.ru>