

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ
НАЧАЛЬНОЙ ЦЕНЫ КОНТРАКТА В СФЕРЕ ПРОВЕДЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК
(НА ПРИМЕРЕ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, начальная (максимальная) цена контракта, обоснования расчета начальной (максимальной) цены контракта.

Evtushenko V.I., Aksenova E.F. Legal regulation establishing the initial price of the contract in the field of state and municipal procurement (on the example of the health care institutions in the Russian Federation)

In the article the analysis of the basic internal normative – legal acts, the works of scientists – jurists, related to the legal regulation of state and municipal procurement and, first of all, the procedure of establishing the initial price of the contract. The analysis of the practice of public procurement in one of the most important directions in the sphere of placing of the order – the organization of public (municipal) procurement in the health sector. The analysis performed enables us to formulate proposals to improve the procedure of organization and holding of state (municipal) procurement, including proposed to establish administrative responsibility for violation of the legislation in the part of justification of the initial (maximum) price of the contract.

Особое место в экономической системе Российской Федерации занимает рынок государственных и муниципальных закупок с высоким его удельным весом в экономике страны в целом, как на федеральном уровне, так и на региональном и местном уровнях. По данным Минэкономразвития России, на долю государственных и муниципальных закупок приходится до 40 % расходной части федерального бюджета России¹, что ежегодно состав-

© Евтушенко В.И., Аксенова Е.Ф., 20125.

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и международного права юридического факультета Белгородского государственного университета (77712@live.ru).

** Аспирант кафедры административного и международного права юридического факультета Белгородского государственного университета (elenaaksen@mail.ru).

¹ См.: *Опенышев О., Игонина Н.* Организация надзора за исполнением законодательства о закупках товаров (работ, услуг) для государственных (муниципальных) нужд. // *Законность.* 2010. № 1. С. 12–16.

ляет более 4 трлн рублей². Столь значительные объемы государственных и муниципальных закупок делают задачу обеспечения их эффективности первостепенной.

Законодательство Российской Федерации о размещении государственного и муниципального заказов основывается на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением государственных заказов, но основным нормативным актом, в соответствии с которым осуществляется правовое регулирование процесса осуществления государственных закупок, является Федеральный закон Российской Федерации «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд»³.

Федеральным законом Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд”»⁴ внесены изменения, которые установили порядок обоснования начальной (максимальной) цены контракта, который ранее не был регламентирован.

Цель введения новых требований, которые начали действовать с 27 апреля 2011 года – пресечь установку заказчиками завышенных цен закупки, когда начальная (максимальная) цена контракта устанавливается не на основе изучения рыночной конъюнктуры, а исходя из выделенных лимитов бюджетного финансирования, и таким образом добиться экономии бюджетных средств⁵.

Внесенные изменения в Федеральный закон Российской Федерации «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» – статья 19.1 «Начальная (максимальная) цена контракта (цена лота)» – регламентирует обязательность наличия в конкурсной документации, документации об аукционе

² Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 10.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94–ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» (в ред. Федерального закона от 12.12.2011 г. № 426 – ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 21.04.2011 г. № 79–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд”». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 17. Ст. 2320.

⁵ См.: Белов В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: НОРМА, Инфра – М, 2011. 304 с.

(в том числе в документации об открытом аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок, обоснования начальной (максимальной) цены контракта (цены лота). В то же время статья содержит правовую норму, в соответствии с которой Заказчик, уполномоченный орган вправе осуществить свои расчеты начальной (максимальной) цены контракта (цены лота). Предоставление обоснования расчета начальной (максимальной) цены контракта стало неотъемлемой частью конкурсной и аукционной документации.

В соответствии с п.1 статьи 19.1 Федерального закона Российской Федерации «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» для установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) источниками информации о ценах товаров, работ, услуг, являющихся предметом заказа, могут быть данные государственной статистической отчетности, официальные сайты, реестр контрактов, информация о ценах производителей, общедоступные результаты изучения рынка, исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика, уполномоченного органа, в том числе по контракту или гражданско-правовому договору, и иные источники информации. Кроме того, при расчете величины начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) могут учитываться полученные заказчиком, уполномоченным органом информация или расчеты с учетом источников информации о ценах товаров, работ, услуг, в том числе путем указания соответствующих сайтов в сети «Интернет».

В то же время официальная методика обоснования расчета величины начальной (максимальной) цены контракта отсутствует, как и официальные разъяснения по данному вопросу. Именно поэтому методология обоснования начальной (максимальной) цены контракта стала сегодня одним из самых сложных вопросов для заказчиков всей страны, вне зависимости от сферы деятельности⁶.

Федеральная антимонопольная служба России считает, что достаточным условием исполнения требований статьи 19.1 Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» вне зависимости от предмета размещения заказа и способов получения информации для обоснования начальной (максимальной) цены контракта, является указание в документации о торгах, извещении о запросе котировок совокупности полученной заказчиком, уполномоченным органом информации в виде таблиц, схем,

⁶ См.: Габрусь Н. Как обосновать начальную цену контракта // ЭЖ-Юрист. 2011. – № 28. С. 1, 6–7.

текста⁷. Но и из разъяснений ФАС России также остаются непонятными правила расчета начальной максимальной цены контракта (цены лота).

По мнению авторов, предоставление уполномоченным органам права расчета начальной максимальной цены контракта (цены лота) может оказаться тем фактором, который сведет на нет те положительные моменты, которые были введены в Федеральный закон Российской Федерации «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» принятием новой статьи. Представляется, что разрешение осуществлять свои расчеты начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), отсутствие единых правил и даже единого подхода к ее формированию чреваты наличием большой коррупционной составляющей, что создает предпосылки для коррупционных проявлений.

Одним из наиболее ответственных направлений в области размещения заказа является организация государственных (муниципальных) закупок в сфере здравоохранения. Малейшие задержки с поставками лекарственных препаратов и медицинского оборудования могут привести к срыву лечебного процесса и ненадлежащему оказанию медицинской помощи.

Но именно в отношении закупок изделий медицинского назначения законодательство о закупках имеет множество пробелов. Ценообразование на лекарственные препараты и медицинское оборудование отличаются от ценообразования на обычные товары, и стандартные методы расчета рыночных цен здесь не всегда работают. Законодатели и контролирующие органы перестраховываются: скандалы с закупками томографов, ставшие в прессе синонимом коррупции, заставили закрутить гайки в отношении всех медицинских закупок.

В ноябре 2011 года утверждены правила, по которым формируются включаемые в документацию о торгах начальные (максимальные) цены контрактов (лотов) на отдельные виды медицинского оборудования.

Правила формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования утверждены Постановлением Правительства РФ «О порядке формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды

⁷ Письмо ФАС России от 13 июля 2011 г. № АЦ/27041 «О разъяснении норм Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд” в части обоснования начальной максимальной цены контракта». URL: <http://www.garant-center.ru/zakonodatelnaya-baza>.

медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования» (далее – Правила)⁸.

Несмотря на появление вышеуказанных Правил, не до конца понятным остается для государственных (муниципальных) заказчиков порядок расчета начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

Пунктом 6 Правил законодательно закреплено, что выбор разных производителей взаимозаменяемого медицинского оборудования осуществляется заказчиком, уполномоченным органом из числа производящих медицинское оборудование, удовлетворяющее потребностям заказчика, в том числе с использованием базы данных зарегистрированных изделий медицинского назначения, размещаемой на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. Из данного пункта следует, что заказчик при поиске производителей медицинского оборудования вправе воспользоваться не только официальным сайтом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, а также различными иными сайтами в сети «Интернет», в том числе официальными сайтами производителей медицинского оборудования за рубежом, в которых указаны уполномоченные представители фирм производителей, находящихся на территории Российской Федерации.

Несмотря на вышеизложенное, во втором абзаце пункта 6 Правил указано, что заказчик, уполномоченный орган выбирают не менее пяти производителей либо всех имеющихся производителей, если их количество менее пяти, сведения о которых содержатся в базе данных зарегистрированных изделий медицинского назначения.

По мнению авторов, из данного пункта следует, что у заказчиков есть право выбирать производителей медицинского оборудования только из базы на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Применение Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования» на практике авторы предлагают рассмотреть на примере закупок рентгенаппаратов для учреждений здравоохранения Российской Федерации.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 881 «О порядке формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 46. Ст. 6505.

Так, например, Правительством Нижегородской области размещен открытый аукцион в электронной форме № 0132200003312001443 на право заключить гражданско-правовой договор на поставку рентгеновского аппарата на 3 рабочих места для нужд ГБУЗ НО «Борская центральная районная больница» в рамках программы «Модернизация здравоохранения Нижегородской области на 2011–2012 годы».

Начальная (максимальная) цена контракта (гражданско-правового договора) в размере 9 870 625,00 рублей за единицу товара, определена заказчиком на основании результатов ценового исследования рынка, проведенного Министерством экономики Нижегородской области по инициативе Министерства здравоохранения Нижегородской области. Источник информации: письмо Министерства экономики Нижегородской области от 02.04.2012 г. № 305–10–2060/12 «О формировании рекомендуемой предельной цены» с приложением коммерческих предложений от потенциальных поставщиков (коммерческое предложение № 416 от 27.03.2012 г., коммерческое предложение № 02/Н-123–12 от 26.03.2012 г.)⁹.

Министерством промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области размещен открытый аукцион в электронной форме № 0151200000112001618 на поставку медицинского оборудования: аппарат рентгенографический цифровой на 3 рабочих места. Начальная (максимальная) цена контракта (гражданско-правового договора) в размере 10 530 000,00 рублей за единицу товара, определена заказчиком на основании минимальной предложенной цены¹⁰.

Государственным бюджетным учреждением «Курганская областная детская больница имени Красного Креста» размещен открытый аукцион в электронной форме № 0343200020112000037 на поставку аппарата рентгеновского диагностического на 3 рабочих места. Начальная (максимальная) цена контракта (гражданско-правового договора) в размере 13 600 000,00 рублей за единицу товара, определена заказчиком на основании коммерческих предложений поставщиков (в аукционной документации не приведены расчеты цены, не показаны ценовые предложения поставщиков)¹¹.

Государственным учреждением здравоохранения «Камчатская краевая больница им. А.С. Лукашевского» размещен открытый аукцион в электронной форме № 0338200009812000049 на поставку цифровой рентгеновской передвижной хирургической установки с С-образным штативом для проведения интервенционных процедур. Начальная (максимальная) цена контракта (гражданско-правового договора) в размере 10 000 000,00 рублей

⁹ <http://zakupki.gov.ru>

¹⁰ <http://zakupki.gov.ru>

¹¹ <http://zakupki.gov.ru>

за единицу товара, определена заказчиком на основании коммерческого предложения поставщиков и двух государственных контрактов (рассчитана средняя)¹².

Государственным комитетом Республики Башкортостан по размещению государственных заказов размещен Открытый аукцион в электронной форме № 0101200008112003140 на право заключения государственного контракта на поставку системы рентгенотерапевтической с принадлежностями. Начальная (максимальная) цена контракта (гражданско-правового договора) в размере 18 000 000,00 рублей за единицу товара, определена заказчиком на основании одного коммерческого предложения¹³.

Проанализировав на сегодняшний день ситуацию по обоснованию начальной (максимальной) цены государственными (муниципальными) заказчиками в сфере здравоохранения на примере закупок медицинского оборудования, можно сделать вывод о том, что, несмотря на действующее Постановление Правительства РФ «О порядке формирования начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов) на отдельные виды медицинского оборудования для целей их включения в документацию о торгах на поставку такого оборудования», в котором приведены правила по формированию начальной (максимальной) цены, каждый из заказчиков рассчитывает начальную (максимальную) цену различными способами, иногда даже не используя вышеуказанное Постановление, что, в свою очередь, является нарушением действующего законодательства Российской Федерации. И, как показывает практика работы правоохранительных органов, лишь в редких случаях можно говорить о непреднамеренности подобных деяний¹⁴.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» должностные лица, виновные в нарушении процедуры проведения госзакупок для государственных и муниципальных нужд, могут быть привлечены к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. В то же время практика, в том числе судебная, по таким делам пока недостаточно развита¹⁵.

На основании вышеизложенного, по мнению авторов, необходимо:

1) законодательно закрепить процедуру установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) на поставку не только меди-

¹² <http://zakupki.gov.ru>

¹³ <http://zakupki.gov.ru>

¹⁴ См.: Паламарчук А. Нарушение закона при госзакупках – не ошибка чиновника, а злоупотребление // Законность. 2012. № 2. С. 7–9.

¹⁵ См.: Белов В.Е. Правонарушения в сфере государственных и муниципальных заказов // Законность. 2010. № 12. С. 37–42.

цинского оборудования, но и иных товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд государственных и муниципальных заказчиков. В качестве одного из вариантов решения данной проблемы предлагается создание единого общероссийского компьютерного центра обработки информации, который бы осуществлял обработку всей поступающей в него информации, предусмотренной статьей 19.1 Федерального закона Российской Федерации «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» для установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) – данных государственной статистической отчетности, официальных сайтов, реестров контрактов, информации о ценах производителей, общедоступные результаты изучения рынка и иные источники информации. Подобный центр мог бы при обращении к его помощи на основе обработки всей поступающей в него информации выдавать наиболее оптимальную начальную цену госконтракта. Создание подобного центра позволило бы унифицировать одну из самых непроработанных в правовом отношении составляющих процесса государственных закупок – установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) – и полностью исключить из него криминогенную и коррупционную составляющую. Кроме того, наличие в данной базе реестров заключенных госконтрактов позволило сделать максимально прозрачной всю процедуру их заключения и выполнения;

2) установить дисциплинарную, административную и уголовную ответственность не только за нарушении процедуры проведения госзакупок для государственных и муниципальных нужд, но и дифференцировать ее, выделив, например, ответственность за нарушение законодательства в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).