**Самокрутова Ольга Гранитовна** – канд. техн. наук, доцент, проректор Амурского государственного университета по экономике и перспективному развитию, руководитель Центра повышения квалификации кадров для системы государственных и муниципальных закупок АмГУ (г. Благовещенск). E-mail: comerciuma@yandex.ru

**Новопашина Елена Сергеевна –** канд. техн. наук, доцент, зав. кафедрой «Коммерция и товароведение» Амурского государственного университета (г. Благовещенск). E-mail: amelena57@mail.ru

# Проблемы определения начальной цены контракта в системе государственных и муниципальных закупок

В статье рассмотрен процесс принятия решения об определении начальной цены государственного или муниципального контракта при осуществлении закупок для государственных или муниципальных нужд. Приведены основные результаты размещения государственного заказа для нужд Амурской области за 2007 – 2008 гг.

**Ключевые слова:** государственные закупки, государственное потребление, обязательность потребления, целесообразность предметов потребления, количественная разумность потребления, метод определения уровня цен, изучение цен на рынке товаров, конкурентные закупки, закупка у единственного поставщика.

Одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации является результативность и эффективность использования бюджетных средств. Особую актуальность этот принцип приобретает в современных условиях финансового кризиса.

Эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования является одной из основных целей Федерального закона № 94 – ФЗ от 21 июля 2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Закон). В соответствии с условиями проведения процедур, предусмотренных Законом, поставщиком товаров, исполнителем работ или услуг для государственных или муниципальных нужд становится участник размещения заказа, предложивший наилучшие условия исполнения государственного или муниципального заказа (таблица 1).

При использовании конкурентных процедур размещения заказа (конкурс, аукцион, запрос котировок цен) основным критерием выбора становится цена, а в случаях закупок у единственного поставщика заказ размещается по цене, определенной заказчиком.

*Таблица 1*

**Критерии выбора поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг) для государственных или муниципальных нужд**

| Виды процедур закупок | Критерии выбора победителя |
|---|---|
| Открытый конкурс | Лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта (ФЗ № 94-ФЗ, ст. 20 ч. 1).<br>Лучшие условия исполнения контракта – *цена* контракта и иные критерии, указанные в конкурсной документации (ФЗ № 94-ФЗ, ст. 28 ч. 4) |
| Открытый аукцион | Наиболее *низкая цена* государственного или муниципального контракта (ФЗ № 94-ФЗ, ст. 32 ч. 1) |
| Аукцион в электронной форме | Наиболее *низкая цена* государственного или муниципального контракта (ФЗ № 94-ФЗ, ст. 41 ч. 9) |
| Запрос котировок цен | Наиболее *низкая цена* государственного или муниципального контракта (ФЗ № 94-ФЗ, ст. 42 ч. 1) |
| Закупка у единственного поставщика | Заказчик предлагает заключить государственный или муниципальный контракт только одному поставщику (исполнителю, подрядчику) в случаях, предусмотренных статьей 55 ч. 2 ФЗ №94-ФЗ |

В соответствии с Законом, начальную (максимальную) цену государственного или муниципального контракта определяет заказчик или уполномоченный орган. Таким образом, первые составляющие эффективности закупочного процесса закладываются на этапе его планирования, и перед заказчиком стоит задача определения справедливой начальной цены.

С.Р. Шибаев [4] выделяет следующие особенности государственного потребления, проявляющиеся в государственных закупках и оказывающие влияние на процесс принятия решения о начальной (максимальной) цене контракта:

- обязательность потребления,
- объективность потребления,
- целесообразность самих употребляемых предметов потребления,
- количественная разумность потребления.

Обязательность потребления проявляется в том, что для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, государственных и муниципальных заказчиков организации закупают товары, работы и услуги специально для употребления их соответствующими людьми (сотрудниками заказчиков), и последние не вправе (в общем случае) «отказаться» от такого потребления. Именно поэтому на этапе планирования закупки необходимо четко определить потребность.

Объективность потребления проявляется в том, что оно целиком определяется государством в лице соответствующей государственной организации, осуществляющей предусмотренную по закону полезную

деятельность. Это есть потребление за государственный счет, а потому это потребление является общественно-необходимым.

В случае государственного потребления все, что потребляется человеком, теоретически есть только такие вещи и услуги, которые действительно необходимы для процесса функционирования государственной организации. Государство не может себе позволить закупать ненужные, бракованные, вредные и т. п. вещи, которые в частном случае нанесут вред лишь отдельному члену общества, но в случае государственных закупок ущерб от таких вещей может быть чрезвычайно велик и даже представлять опасность для общества в целом. При определении начальной цены закупки необходимо учесть характеристики товаров, работ и услуг, которые наиболее полно удовлетворят имеющиеся потребности.

Потребление в государственных организациях осуществляется на основе научно либо практически обоснованных норм и нормативов использования соответствующих продуктов и услуг, а потому количественная субъективность потребления существенно меньше, чем она проявляется в частном потреблении. При определении начальной цены контракта требуется точный расчет количества закупаемых товаров, объема закупаемых работ и услуг.

В Законе указывается на то, что максимальная цена контракта определяется заказчиком, уполномоченным органом в результате изучения рынка необходимых товаров, работ, услуг (ст. 43 Закона). Следует отметить, что это указание относится к процедуре размещения заказа способом запроса котировок цен, однако, следуя логике закона, можно предположить, что и при определении начальной (максимальной) цены при размещении заказа на торгах (на конкурсе или аукционе) заказчик должен руководствоваться результатами мониторинга рыночных цен. Таким образом, схему процесса принятия решения о начальной (максимальной) цене контракта можно представить следующим образом (рис. 1).

Для определения уровня сложившихся цен заказчик может использовать следующие методы:

1. Определение средневзвешенной цены с применением различных корректировок на объемы поставок, время поставок (инфляционные процессы), условия поставок и условия платежа.

2. Определение цены по аналогам, когда предмет закупки не представлен на рынке или невозможно найти конъюнктурные данные о его конкурентных ценах, но на рынке присутствует похожая продукция.

3. Затратный метод на основе расчета израсходованных ресурсов (применяется, в основном, при определении цены объекта строительства, ремонта или реконструкции зданий).

4. Параметрический метод на основе расчета ориентировочной цены технологического оборудования в зависимости от его мощности, производительности, размеров или какого-либо определяющего технического параметра [2, 3].

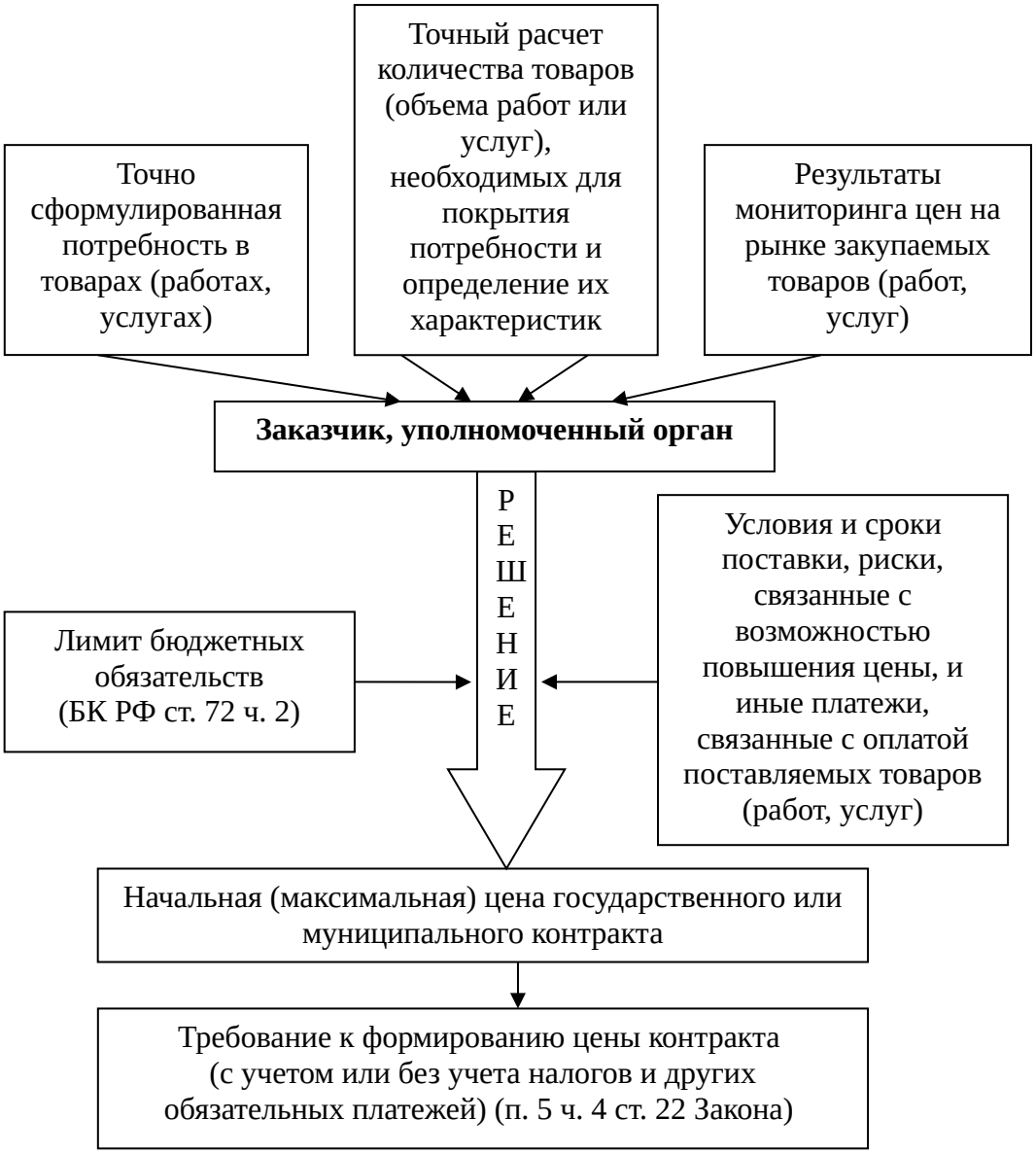



*Рис. 1. Схема процесса принятия решения заказчиком о начальной (максимальной) цене контракта*

Выбор метода ценообразования зависит от конкретной ситуации закупки и осуществляется заказчиком.

При определении цены контракта с использованием средневзвешенной рыночной цены заказчику необходимо выполнить анализ цен предложений на рынке, соответствующий предмету закупки товара, работы или услуги, сравнить условия сделок на рынке, определить поправочные коэффициенты на условия сделки и выполнить расчет средневзвешенной цены.

Определение цены контракта по аналогам требует проведения предварительного анализа рынка с целью установления факта отсутствия предмета закупки на рынке; установления аналогов предмета закупки; определения поправочных коэффициентов для расчета цены.

Затратный метод ценообразования предполагает расчет сметы затрат на основании утвержденных расценок или других источников единичных цен работ, материалов, использования машин и механизмов с учетом их объемов. Составление смет представляет собой достаточно трудоемкий процесс, требующий соответствующей квалификации персонала.

Применение параметрического метода контрактного ценообразования также сопряжено с необходимостью сбора соответствующей информации о технических характеристиках закупаемого оборудования; определения, так называемого, коэффициента торможения эмпирическим путем или в результате анализа специальной литературы, или специализированных сайтов информационных Internet-ресурсов, что также требует привлечения квалифицированного персонала.

Практика проведения закупок для государственных нужд Амурской области показала следующее распределение общих объемов закупок по видам процедур в 2007 и за девять месяцев 2008 года (таблица 2).

*Таблица 2*

**Объем государственных закупок для нужд Амурской области в 2007 – 2008 гг.**

| **Виды процедур закупок** | **Объем закупок, млн. руб.** | |
|---|---|---|
| | **2007 г.** | **девять месяцев 2008 г.** |
| Открытый конкурс | 92,9 | 106,4 |
| Открытый аукцион | 46,1 | 302,3 |
| Аукцион в электронной форме | - | 110,6 |
| Запрос котировок цен | 171,8 | 258,2 |
| Закупка у единственного поставщика | 1 574,4 | 1 852, 9 |

На рис. 2 представлена графическая интерпретация распределения объемов закупки по видам процедур в 2007 году, на рис. 3 – за девять месяцев 2008 года.



*Рис. 2. Структура государственных закупок для нужд Амурской области по видам процедур в 2007 году.*




*Рис. 3. Структура государственных закупок для нужд Амурской области по видам процедур за девять месяцев 2008 года.*

Таким образом, основной объем товаров, работ и услуг был закуплен для нужд субъекта в 2007 году у единственного поставщика. Данная тенденция сохраняется и в 2008 году.

Ситуации закупки у единственного поставщика, в соответствии с положениями ст. 55 Закона, можно разделить на две группы:

1. Закупка в ситуациях, когда проведение торгов или запроса котировок цен является нецелесообразным.

2. закупка в ситуациях, когда процедуры торгов или запроса котировок цен признаны несостоявшимися (п.п. 8, 9, 10, 11; ч. 2 ст. 55).

По данным за 2007 год, объем закупок первой группы составил 522,2 млн. руб., что составляет 33,17% от объема закупок у единственного поставщика и 27,7% – от общего объема закупок, закупки второй группы соответственно составили 1052,2 млн. руб., 68,83% от объема закупок у единственного поставщика и 55,8% от общего объема закупок.

Анализ структуры закупок у единственного поставщика по результатам несостоявшихся процедур торгов или запроса котировок цен по видам товаров, работ и услуг показал, что 40,25% приходится на закупку работ по содержанию и ремонту дорог, 9,88% – на закупку работ по текущему ремонту, 1,55% – на закупку медикаментов и изделий медицинского назначения, 1,65% – на закупку информационных услуг и 1,75% – на закупку горюче смазочных материалов. Приведенные данные свидетельствуют об отсутствии сформированного рынка по данным видам товаров, работ и услуг.

Заключение контракта с единственным поставщиком в ситуациях несостоявшихся процедур торгов и запроса котировок цен осуществляется по ценам, объявленным заказчиком, которые, по сути, являются начальными (максимальными) ценами.

При размещении государственного заказа для нужд Амурской области проведение мониторинга рыночных цен осуществляется структурным подразделением Управления государственного заказа правительства Амурской области. В 2008 году по результатам мониторинга цен начальные максимальные цены контрактов, определенные заказчиками на этапе планирования закупок, удалось снизить на 40,46 млн. руб., что, соответственно, составило 3,1% от первоначальной цены. Таким образом, следует отметить, что качественно проведенный мониторинг рыночных цен позволяет сэкономить бюджетные средства уже на этапе планирования закупки. В то же время, приведенные цифры имеют отношение лишь к размещению заказа для нужд субъекта. При размещении государственного заказа для удовлетворения федеральных нужд, а также муниципального заказа мониторинг цен с целью определения начальной (максимальной) цены контракта проводится специалистами заказчика.

Опыт подготовки специалистов в области размещения государственных и муниципальных заказов Центра повышения квалификации кадров для системы государственных и муниципальных закупок Амурского государственного университета показывает, что указанные функции на практике выполняются сотрудниками, чьи должностные обязанности по закупке товаров, работ или услуг являются дополнительными к основным. Для проведения качественного мониторинга цен данные специалисты, как правило, не обладают необходимой квалификацией, опытом и ресурсами времени. Поэтому при формировании начальной цены контракта не учитываются все факторы, оказывающие влияние на средний уровень рыночных цен и цена, принимаемая заказчиком в качестве начальной (максимальной) цены контракта, не отражает реальной рыночной ситуации и зачастую является завышенной. В связи с этим, эффективность проведения процедур по размещению государственных и муниципальных заказов не является оптимальной.

По данным Управления государственного заказа правительства Амурской области, экономия бюджетных средств при размещении государственного заказа за 9 месяцев 2008 года – 128,4 млн. руб.

Учитывая, что большая часть закупок все-таки размещается у единственного поставщика по ценам, определенным заказчиком, можно предположить, что достигнутая экономия не является предельной. Дополнительная экономия бюджетных средств может быть достигнута на этапе планирования начальной (максимальной) цены контракта при проведении качественного мониторинга рыночных цен. Для этого в штатном расписании заказчика целесообразно предусматривать должность менеджера по закупкам с соответствующими квалификационными требованиями.

***Литература и источники:***

*1. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21. 07 2005 г. №94- ФЗ.*

*2. Тихомиров, П. А. Вопросы расчета начальной цены контракта / П. А. Тихомиров // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2006. – № 6. – С. 81 – 83.*

*3. Тихомиров, П. А. Вопросы расчета начальной цены контракта / П. А. Тихомиров // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2007. – № 7. – С. 64 – 67.*

*4. Шибаев, С. Р. Государство как специфический потребитель // http: www.rea.ru/portal/departments.nsf*