



СТУПАЧЕНКО Е.В.,
старший научный сотрудник отдела научного обеспечения
прокурорского надзора и укрепления законности в сфере
оборонно-промышленного комплекса и социально-экономической сфере
Научно-исследовательского института Университета прокуратуры
Российской Федерации
babyfacedkiller@yandex.ru

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ НАЧАЛЬНОЙ (МАКСИМАЛЬНОЙ) ЦЕНЫ КОНТРАКТА СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Аннотация. Анализируются понятие и содержание начальной (максимальной) цены контракта как одного из институтов контрактной системы, направленного на обеспечение реализации принципа эффективности осуществления закупок. Раскрываются основные проблемы, связанные с определением начальной (максимальной) цены контракта, приводятся примеры из практики прокурорского надзора. По итогам исследования делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правоприменительной практики определения начальной (максимальной) цены контракта.

Ключевые слова: контрактная система, эффективность осуществления закупок, начальная (максимальная) цена контракта, прокурорский надзор.

Для цитирования: Ступаченко Е.В. Обеспечение законности при определении начальной (максимальной) цены контракта средствами прокурорского надзора // Закупки и право. 2025. № 1. С. 97–100. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2025-1-15>.

EVGENY V. STUPACHENKO,
Senior Researcher at the Department of Scientific Support
for Prosecutorial Supervision and Strengthening the Rule of law in the field
of the military-industrial complex and the socio-economic sphere
of the Scientific Research Institute of the University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation
babyfacedkiller@yandex.ru

ENSURING LEGALITY IN DETERMINING THE INITIAL (MAXIMUM) PRICE OF A CONTRACT BY MEANS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION

Abstract. The author analyzes the concept and content of the initial (maximum) contract price as one of the institutions of the contract system aimed at ensuring the implementation of the principle of procurement efficiency. The article presents the main problems associated with the determination of the initial (maximum) price of the contract, gives examples from the practice of prosecutorial supervision. Based on the results of the study, the author concludes that it is necessary to further improve the law enforcement practice of determining the initial (maximum) price of the contract.

Keywords: contract system, procurement efficiency, initial (maximum) contract price, prosecutorial supervision.

For citation: Evgeny V. Stupachenko. Ensuring legality in determining the initial (maximum) price of a contract by means of prosecutorial supervision // Procurement and Law. 2025. No. 1. P. 97–100. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2025-1-15>.

Одним из принципов контрактной системы Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд»¹ (далее — Закон № 44-ФЗ) обозначен принцип эффективности осуществления закупок, соглас-

¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

но которому государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных данным законом, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд (ч. 1 ст. 12). Принцип эффективности осуществления закупок по своему содержанию тесно связан с принципом эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) (ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации²).

Эффективность осуществления закупок, будучи принципом, пронизывает как стадии закупочной деятельности, так и различные виды закупок.

Анализ практики прокурорского надзора показывает, что нарушения требований федерального законодательства допускаются заказчиками на всех стадиях деятельности по осуществлению закупок³. Так, по итогам 2023 г. прокурорами выявлено более 200 тыс. нарушений закона, которые, как правило, влекли неэффективное расходование средств бюджетов, включая увеличение расходов, а также создавали условия для неправомерного ограничения конкуренции и проявлений коррупции. Заказчики, пользуясь несовершенством законодательства о контрактной системе, применяли различные способы для обхода конкурентных процедур, среди которых «подгонка» условий контрактов под прямые закупки, передача бюджетных средств в форме субсидий подведомственным предприятиям для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика и др. Нередки случаи заключения контрактов с аффилированными лицами, оплаты невыполненных работ, ущемления прав субъектов малого предпринимательства, нарушения при оплате заказчиками выполненных работ.

Следует согласиться с мнением, что частые изменения Закона № 44-ФЗ, лишенные научного обоснования, не решают проблемы закупок, а переносят акценты на иные, факультативно созданные регуляторами проблемы⁴, не способствуют стабилизации законности в рассматриваемой сфере.

Наиболее подвержены нарушениям закона, как показывает практика прокурорского надзора, закупки,

совершаемые для осуществления жилищного и дорожного строительства, в сферах образования и здравоохранения. Следует отметить, что особую актуальность приобретают вопросы обеспечения законности при осуществлении государственных закупок в ходе реализации национальных проектов и государственных программ.

По выявленным нарушениям закона прокурорами используется весь комплекс мер прокурорского реагирования. Так, прокурорами в 2023 г. на противоречащие закону правовые акты было вынесено более 16 тыс. протестов, внесено почти 70 тыс. представлений об устранении нарушений законов, в суды направлено более 2 тыс. исков, по материалам прокурорских проверок возбуждено около 1 тыс. уголовных дел. Прокурорами активно используются полномочия по привлечению виновных лиц к административной ответственности: по инициативе прокуроров к административной ответственности было привлечено более 17 тыс. лиц.

Одним из институтов, используемых законодателем для обеспечения исполнения принципа эффективности закупок, является начальная максимальная цена контракта (НМЦК). Специалисты определяют НМЦК как предельное значение цены, которое указывается в извещении о проведении закупки, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке⁵. Порядок определения НМЦК определен ст. 22 Закона № 44-ФЗ, а порядок ее применения в различных видах закупок определен в соответствующих статьях Закона № 44-ФЗ. Так, согласно ч. 1 ст. 22 Закона № 44-ФЗ НМЦК и в предусмотренных данным законом случаях цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких методов, среди которых: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный метод, тарифный метод, проектно-сметный метод, затратный метод. В этой же статье Закон № 44-ФЗ подробно расписывает содержание указанных методов определения НМЦК. Кроме того, приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.10.2013 № 567 утверждены «Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»⁶.

Вместе с тем несмотря на столь подробную регламентацию, порядок определения НМЦК заказчиками по-прежнему далек от законодательно установленного идеала. Как справедливо указывают В.В. Кикавец

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг: монография / Н.Д. Бут [и др.]; под ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. С. 70–88.

⁴ Кикавец В.В. История правового регулирования государственных закупок в России: финансовый аспект: монография. М.: Проспект, 2019. С. 107.

⁵ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / под ред. Б.Е. Кошелою. М.: Проспект, 2019. С. 116.

⁶ Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2014. № 1–2.

и К.В. Кузнецов, «данный процесс нередко является профанацией и пустой тратой ресурсов: заказчик вынужден фабриковать НМЦК на основе с трудом получаемых данных от нередко аффилированных (иногда не явно) поставщиков»⁷.

Контрольно-надзорные органы по результатам проверок выделяют следующие основные проблемы, связанные с обоснованностью НМЦК:

- завышенные по сравнению со среднерыночными цены в коммерческих предложениях, которые заказчики включают в расчет НМЦК;
- зачастую в коммерческих предложениях потенциальных поставщиков наименование и качественные характеристики товара не соответствуют требованиям заказчика, указанным в технико-экономическом задании;
- в коммерческих предложениях различных поставщиков, используемых заказчиком для расчета НМЦК, предлагаемые товары не являются взаимозаменяемыми по функциональным возможностям⁸.

Следует отметить, что нарушения закона подобной категории выявляются прокурорами в ходе осуществления надзора за исполнением законов о контрактной системе. Приведем несколько примеров.

Пример 1

В Ярославской области прокуратурой Большесельского района установлено, что администрацией одного из муниципальных районов при формировании обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) систематически используется только один источник ценовой информации — ценовые предложения хозяйствующих субъектов, полученные на запросы, в то время как п. 4.6 «Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги для обеспечения нужд Ярославской области», утвержденных постановлением Правительства Ярославской области от 24.12.2018 № 951-п, предписывает использовать не менее двух источников ценовой информации. В этой связи прокуратурой района главе администрации района в ноябре 2023 г. внесено представление об устранении нарушений закона, которое рассмотрено и удовлетворено.

Пример 2

В Курской области по направленному прокурором г. Курска материалу по факту завышения ОКУ «У..» НМЦК на выполнение работ по реконструкции объектов (мемориальный комплекс «Курская Дуга» и парк «Патриот») на 31 млн руб. в части

стоимости тротуарной плитки, которая определена по подложным коммерческим предложениям, следователем Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Курской области в сентябре 2023 г. возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Пример 3

Прокуратурой Алтайского края установлено, что территориальным отделением Социального фонда России с одним из протезно-ортопедических предприятий в апреле 2023 г. было заключено три государственных контракта на поставку технических средств реабилитации, при этом заказчиком анализ рыночных цен на поставляемую продукцию не проводился. Аналогичные нарушения закона при формировании НМЦК во втором полугодии 2023 г. выявлены прокурорами Ленинского и Центрального районов г. Барнаула, Заринского района и г. Заринска в деятельности различных государственных и муниципальных заказчиков края. По данным фактам прокурорами руководителям заказчиков внесено восемь представлений об устранении нарушений закона, которые рассмотрены и удовлетворены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Учитывая практику работы контрольно-надзорных органов и органов прокуратуры, распространенность нарушений Закона № 44-ФЗ, связанных с определением НМЦК, можно констатировать, что работу по выявлению и пресечению нарушений закона в указанной сфере следует продолжать. В целях недопущения подобных нарушений впредь, минимизации ущерба, причиняемого бюджетам всех уровней, представляется целесообразным регулярно обобщать правоприменительную практику и при необходимости формулировать законодательные предложения, направленные на безусловное исполнение требований принципа эффективности осуществления закупок.

Список литературы

1. Егоров И.И. Начальная (максимальная) цена контракта: проблемы определения // Вестник АКСОР. 2017. № 3—4. С. 242—244.
2. Кикавец В.В. История правового регулирования государственных закупок в России: финансовый аспект: монография. М.: Проспект, 2019. 128 с.
3. Кикавец В.В., Кузнецов К.В. От партнерства до рейдерства: практика государственных и государственно-корпоративных закупок: монография. М.: Проспект, 2018. 224 с.
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

⁷ Кикавец В.В., Кузнецов К.В. От партнерства до рейдерства: практика государственных и государственно-корпоративных закупок: монография. М.: Проспект, 2018. С. 27.

⁸ Егоров И.И. Начальная (максимальная) цена контракта: проблемы определения // Вестник АКСОР. 2017. № 3—4. С. 243.

нужд» (постатейный) / под ред. Б.Е. Кошеляка. М.: Проспект, 2019. 944 с.

5. Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг: монография / Н.Д. Бут [и др.]; под ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. 208 с.

References

1. *Egorov I.I.* Initial (maximum) price of the contract: problems of definition. 2017. No. 3–4. P. 242–244.

2. *Kikavets V.V.* History of legal regulation of public procurement in Russia: financial aspect. Moscow: Prospekt Publ., 2019. 128 p.

3. *Kikavets V.V., Kuznetsov K.V.* From partnership to raiding: the practice of state and state-corporate procurement: monograph. Moscow: Prospekt Publ., 2018. 224 p.

4. On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs: scientific and practical commentary to Federal Law No. 44-FZ dated April 5, 2013 «On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs» (article by article) / ed. by B.E. Koshelyuk. M.: Prospekt, 2019. 944 p.

5. Prosecutor's supervision over the implementation of laws on the contract system in the field of state and municipal procurement of goods, works, services: monograph / N.D. But [et al.]; ed. by N.V. Subanova; Acad. Gen. Prosecutor's Office of the Russian Federation. Moscow, 2017. 208 p.