

Вопрос 3. Обоснование и нормирование закупок.

Обоснование закупок.

Обоснование закупки осуществляется заказчиком при формировании плана закупок, плана-графика и заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, определенным с учетом положений статьи 13 Закона 44-ФЗ (в том числе решениям, поручениям, указаниям Президента РФ, решениям, поручениям Правительства РФ, законам субъектов РФ, решениям, поручениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, муниципальным правовым актам), а также законодательству РФ и иным нормативным правовым актам о контрактной системе в сфере закупок.

При формировании плана закупок обоснованию подлежат объект и (или) объекты закупки исходя из:

1) необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки, определенной с учетом положений статьи 13 Закона 44-ФЗ;

2) установленных в соответствии со статьей 19 Закона 44-ФЗ требований к закупаемым заказчиком товару, работе, услуге (в том числе предельной цены товара, работы, услуги) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Аналогичное требование сформулировано в подп. «к» п. 1 Требований к форме планов закупок товаров, работ, услуг, утвержденных [Постановлением Правительства РФ от 21.11.2013 № 1043](#), план закупок для обеспечения нужд субъекта РФ (муниципальных нужд).

При формировании плана-графика обоснованию подлежат:

1) начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта в порядке, установленном статьей 22 Закона 44-ФЗ;

2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с главой 3 Закона 44-ФЗ, в том числе дополнительные требования к участникам закупки.

При обосновании закупок заказчик осуществляет (п. 3 Правил обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных [Постановлением Правительства РФ от 05.06.2015 № 555](#)):

- обоснование выбора объекта и (или) объектов закупки;
- обоснование НМЦК.

В случае внесения изменений в план закупок и (или) план-график закупок соответствующие изменения вносятся и в обоснование закупок.

Помимо установления требований к обоснованию закупок предусмотрены процедуры проверки обоснованности осуществления закупок (ч. ч. 4 - 6 ст. 18 Закона 44-ФЗ).

Такие процедуры оценки обоснованности осуществления закупок реализуются в рамках:

- мониторинга закупок (ст. 97 Закона 44-ФЗ);
- аудита в сфере закупок (ст. 98 Закона 44-ФЗ);
- контроля в сфере закупок (ст. 99 Закона 44-ФЗ).

Порядок обоснования закупок и форма такого обоснования установлены Правительством РФ в постановлении от 05.06.2015 № 555, которым утверждены:

- Правила обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- форма обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при формировании и утверждении плана закупок;

- форма обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при формировании и утверждении плана-графика закупок.

Органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля являются (ч. 9 ст. 99 Закона 44-ФЗ):

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд (Федеральное казначейство);

- орган государственного финансового контроля, являющийся органом (должностными лицами) исполнительной власти субъекта РФ, в отношении закупок для обеспечения нужд субъекта РФ;

- орган муниципального финансового контроля, являющийся органом (должностными лицами) местной администрации, в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд.

В соответствии с п. 6 Правил осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденных [Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1092](#), Федеральное казначейство осуществляет полномочия по контролю в финансово-бюджетной сфере, включая контроль соблюдения требований к обоснованию закупок и обоснованности закупок.

Контроль в отношении соблюдения требований к обоснованию и обоснованности закупок в сфере осуществления закупок в рамках государственного оборонного заказа, а также в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, осуществляет контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа (ФАС РФ) (ч. 10 ст. 99 Закона 44-ФЗ, [Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728](#)).

По результатам аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной (ч. 5 ст. 18 Закона 44-ФЗ).

В случае признания планируемой закупки необоснованной органы контроля, указанные в пункте 3 части 1 статьи 99 Закона 44-ФЗ, выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований Закона 44-ФЗ, в порядке, установленном [Кодексом РФ об административных правонарушениях](#) (ч. 6 ст. 18 Закона 44-ФЗ).

В случае признания планируемой закупки необоснованной органы контроля:

- выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (ч. ч. 23, 24, п. 3 ч. 27 ст. 99 Закона 44-ФЗ);

- привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований Закона 44-ФЗ.

В соответствии с ч. 7 ст. 19.5 КоАП РФ невыполнение должностным лицом заказчика в установленный срок законного предписания, требования органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС РФ), влечет наложение административного штрафа.

Невыполнение в установленный срок законного предписания или требования федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере государственного оборонного заказа, либо его территориального органа также влечет наложение административного штрафа в порядке ч. 7.1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Как составить обоснование для плана закупок по Закону 44-ФЗ.

Обоснование составляется по утвержденной форме, которая прилагается к плану закупок.

Сведения о некоторых товарах, работах, услугах в нее не вносятся.

В форме нужно указать:

1) идентификационный код закупки и наименование ее объекта (столбцы 2, 3);

2) цель закупки (столбцы 4, 5)

3) обоснование соответствия закупки выбранной цели (столбец 6)

4) правовые акты в сфере нормирования закупок, устанавливающие требования в отношении объекта закупки (столбец 7)

Информация о каких закупках не вносится в форму

По нашему мнению, в форму обоснования не нужно включать сведения о закупках у единственного поставщика на основании п. п. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ. Это связано с тем, что данные о них в плане закупок приводятся обобщенно: конкретные наименования товаров (работ, услуг) не указываются. Поскольку товары (работы, услуги) не названы, то и обосновать, зачем они приобретаются, невозможно.

Например, заказчик планирует приобрести различные товары на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ. В плане закупок они будут объединены под одним наименованием «товары, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. руб.». Установить цель такой закупки нельзя, следовательно, заполнить иные столбцы формы обоснования невозможно.

Как определить цель закупки¹:

N	Цель закупки в соответствии со ст. 13 Закона 44-ФЗ	Пример цели закупки	Требования к заполнению столбца 4	Требования к заполнению столбца 5
1	Реализация мероприятий госпрограммы, госпрограммы субъекта РФ, муниципальной программы	Выполнение мероприятий, установленных Планом реализации в 2017 году и в плановый период 2018 и 2019 годов государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы	Указывается наименование программы	Приводится наименование мероприятия программы
2	Исполнение международных обязательств РФ, выполнение межгосударственных целевых программ (за исключением исполнения программ, перечисленных в п. 1 таблицы)	Выполнение Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств - участников СНГ на период до 2020 года	Не заполняется	Отражается наименование международного договора РФ
3	Выполнение функций, полномочий государственного	Обеспечение соблюдения правил хранения, комплектования, учета и	Не заполняется	Указываются наименование функции,

¹ Как составить обоснование для плана закупок по Закону 44-ФЗ // КонсультантПлюс, 2018.

Модуль 3. Планирование и обоснование закупок

	(муниципального) органа, органа управления государственным внебюджетным фондом ² .	использования архивных документов	полномочия государственного (муниципального) органа, органа управления государственным внебюджетным фондом
--	---	-----------------------------------	--

Как обосновать соответствие объекта закупки выбранной цели.

Такое обоснование приводится в свободной форме в столбце 6.

Если наименование объекта закупки в столбце 3 напрямую следует из названия мероприятия (функции, полномочия, международного договора), приведенного в столбце 5, то указывается, что закупка осуществляется для реализации соответствующего мероприятия (функции, полномочия, международного договора). К такому выводу пришло Минэкономразвития России.

Например, связь объекта закупки «перевязочные средства» и полномочия государственного органа «организация оказания медицинской помощи» очевидна. В этом случае столбец 6 можно заполнить следующим образом³:

3	4	5	6
Перевязочные средства	-	Организация оказания медицинской помощи	Закупка осуществляется в целях реализации указанного полномочия государственного органа

Если прямая связь между наименованиями объекта закупки и мероприятия отсутствует, нужно описать, каким образом закупка товара (работы, услуги), указанного в столбце 3, будет способствовать реализации мероприятия (функции, полномочия, международного договора), приведенного в столбце 5.

Например, между названием объекта закупки «карбюратор» и наименованием полномочия государственного органа «организация оказания медицинской помощи» прямая связь отсутствует. В этом случае столбец 6 можно заполнить так⁴:

3	4	5	6
Карбюратор	-	Организация оказания медицинской помощи	Товар необходим для ремонта автомобиля скорой медицинской помощи заказчика

Как отразить информацию о правовых актах, в которые включены требования в отношении объекта закупки.

1. Нужно установить, включено ли наименование объекта закупки:

- в правовой акт, содержащий требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных (муниципальных) заказчиков.

² Эта цель выбирается только после того, как будет установлено, что остальные цели не подходят.

³ Как составить обоснование для плана закупок по Закону 44-ФЗ // КонсультантПлюс, 2018.

⁴ Как составить обоснование для плана закупок по Закону 44-ФЗ // КонсультантПлюс, 2018.

Для заказчиков федерального уровня таким документом является [Постановление Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084](#). На уровне субъектов РФ и муниципальном уровне такие документы принимаются соответственно высшими исполнительными органами государственной власти и местными администрациями;

- правовые акты, устанавливающие на основании ч. 5 ст. 19 Закона 44-ФЗ требования к приобретаемым товарам (работам, услугам).

Например, Приказом Минобрнауки России от 28.12.2015 № 1528 утверждены требования к товарам, которые закупает этот госорган и подведомственные ему бюджетные учреждения.

2. Привести в столбце 7 следующую информацию обо всех правовых актах, в которые включен объект закупки: полное наименование, дата принятия, номер. Если ни в один правовой акт объект закупки не включен, необходимо указать - «отсутствуют».

Например, для обеспечения федеральных нужд планируется закупка услуг по перевозке грузов. Данные услуги упомянуты в Постановлении Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084. В этом случае столбец 7 заполняется следующим образом⁵:

7
Постановление Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения»

Нормирование в сфере закупок.

Заказчик осуществляет закупки на основании положений статьи 19 Закона 44-ФЗ, а также Правил определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, установленных постановлением Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047, с учетом установленных требований к закупаемым товарам, работам, услугам, их потребительским свойствам (в том числе качеству) и иным характеристикам, а также нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения.

Кроме того, пунктом 2 части 4 статьи 19 Закона 44-ФЗ предусмотрено установление правил нормирования, в том числе правил определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

В соответствии с частью 5 статьи 19 Закона 44-ФЗ государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры и здравоохранения на основании правил нормирования, установленных в соответствии с частью 4 ст. 19 Закона 44-ФЗ, утверждают требования к закупаемым ими, их территориальными органами (подразделениями) и подведомственными указанным органам казенными учреждениями, бюджетными учреждениями и государственными, муниципальными унитарными предприятиями

⁵ Как составить обоснование для плана закупок по Закону 44-ФЗ // КонсультантПлюс, 2018.

отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений (см. Письмо Минфина России от 16.11.2017 № 24-01-10/76790).

Под нормированием в сфере закупок понимается:

1) установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг);

2) установление нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения), за исключением казенных учреждений, которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ).

Для целей ст. 19 Закона 44-ФЗ под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются:

- требования к количеству;
- потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества);
- иным характеристикам товаров, работ, услуг.

Правительство РФ устанавливает общие правила нормирования в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе:

1) общие требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения (см. [Постановление Правительства РФ от 19.05.2015 N 479](#) «Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения»);

2) общие правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (см. [Постановление Правительства РФ от 20.10.2014 N 1084](#) «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения» (вместе с «Правилами определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения»); [Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 N 927](#) «Об определении требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами РФ, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (вместе с «Правилами определения требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами РФ, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)»).

Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации в соответствии с общими правилами нормирования,

предусмотренными частью 3 ст. 19 Закона 44-ФЗ, устанавливают правила нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения соответственно федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд (далее - правила нормирования), в том числе:

1) требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения;

2) правила определения требований к закупаемым государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, соответственно их территориальными органами и подведомственными указанным органам казенными учреждениями, бюджетными учреждениями и государственными, муниципальными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

Установленные Правительством Российской Федерации общие правила нормирования, предусмотренные частью 3 ст. 19 Закона 44-ФЗ, и правила нормирования, предусмотренные частью 4 ст. 19 Закона 44-ФЗ, распространяются на Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос», на определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры и здравоохранения.

К видам нормативных затрат относятся:

а) затраты на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения горюче-смазочными материалами и вещевого обеспечения органов в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны вне рамок государственного оборонного заказа;

б) затраты на закупку товаров, работ и услуг в целях формирования государственного материального резерва, в том числе в рамках государственного оборонного заказа;

в) затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;

г) затраты на информационно-коммуникационные технологии;

д) затраты на капитальный ремонт государственного (муниципального) имущества;

е) затраты на финансовое обеспечение строительства, реконструкции (в том числе с элементами реставрации), технического перевооружения объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность;

ж) затраты на дополнительное профессиональное образование работников;

з) прочие затраты (в том числе затраты на закупку товаров, работ и услуг в целях оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) и реализации государственных (муниципальных) функций).

Отнесение затрат к одному из видов затрат, предусмотренных п. 6 Постановления Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047, осуществляется в соответствии с положениями правового акта Министерства финансов РФ, регулирующего порядок применения бюджетной классификации РФ.

[Постановлением Правительства РФ от 18.05.2015 № 476](#) утверждены общие требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения.

При этом общие правила нормирования в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, установленные Правительством РФ, являются

основой для принятия правил нормирования для обеспечения соответственно федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, которые представляют собой второй уровень нормативно-правовых актов в сфере нормирования закупок (см. [письмо Минфина РФ от 24.02.2015 № 02-02-07/9072](#)).

[Постановлением Правительства РФ от 19.05.2015 № 479](#) утверждены требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения.

Требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, в том числе подведомственных им казенных учреждений утверждены [Постановлением Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084](#).

Нормативные затраты применяются для обоснования объекта и (или) объектов закупки соответствующего федерального государственного органа, его территориальных органов и подведомственных им казенных учреждений.

Нормативные затраты, порядок определения которых не установлен Правилами определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, в том числе подведомственных им казенных учреждений, согласно приложению к Требованиям к определению нормативных затрат на обеспечение функций, утвержденным [Постановлением Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084](#), определяются в порядке, устанавливаемом федеральными государственными органами.

На ведомственном уровне приняты следующие правила нормирования второго уровня:

- [Приказ Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 15.04.2015 № 229](#) «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций центрального аппарата и территориальных органов Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»;

- [Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 31.03.2015 № 201](#) «Об утверждении Правил определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных казенных учреждений медико-социальной экспертизы и федеральных казенных профессиональных образовательных учреждений, находящихся в ведении Министерства труда и социальной защиты РФ»;

- [Приказ Федерального архивного агентства от 07.12.2016 г. № 139](#) «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций аппарата Федерального архивного агентства»;

- [Приказ Федерального архивного агентства от 07.12.2016 г. № 140](#) «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение деятельности федеральных казенных учреждений, подведомственных Федеральному архивному агентству»;

- [Приказ Минфина РФ от 29.12.2014 № 542](#) «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций Министерства финансов РФ и подведомственных ему федеральных казенных учреждений» и др.

Об определении нормативных затрат федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, в том числе подведомственных им казенных учреждений, на приобретение транспортных средств см. также [письмо Минфина РФ от 10.12.2014 № 02-02-08/63692](#).

Государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы на основании правил нормирования, установленных в соответствии с частью 4 ст. 19 Закона 44-ФЗ, утверждают требования к закупаемым ими, их территориальными органами (подразделениями) и подведомственными указанным органам казенными учреждениями, бюджетными учреждениями и государственными, муниципальными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений.

Подлежат размещению в единой информационной системе:

- правила нормирования;
- требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг);
- нормативные затраты на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» утверждают в соответствии с правилами нормирования, предусмотренными частью 4 ст. 19 Закона 44-ФЗ, требования к закупаемым ими и подведомственными им организациями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение их функций.