

А. А. Жемчужников

ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ОДИН ИЗ ОСНОВНЫХ ЭТАПОВ ПОДГОТОВКИ К ЗАКЛЮЧЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) КОНТРАКТА

В статье проводится исследование наиболее важной процедуры осуществления государственных закупок, такой как планирование. Автором приводятся доводы в пользу того, что планирование определяет дальнейшую направленность закупочной деятельности распорядителя средств федерального бюджета, бюджета региона или муниципального образования. Именно на этом этапе формируются приоритеты финансово-хозяйственной деятельности органов государственной власти и бюджетных организаций.

В статье делается акцент на важных вопросах процесса планирования, обосновывается его значимость в работе по реализации закона о контрактной системе. Автор указывает на то, что благодаря правильной расстановке приоритетов при планировании государственных закупок возможно избежать нецелевого расходования бюджетных средств. Финансовый контроль, производимый на этапе планирования и обоснования бюджета, должен являться частью комплекса мероприятий по противодействию преступлениям и правонарушениям коррупционной направленности. По мнению автора, контролирующим структурам по исполнению бюджета (его расходной части) неизрасходованные средства, выделенные в бюджете, следует воспринимать не как «неисполнение бюджета», а как результат плодотворной работы по сохранению финансовых ресурсов.

Ключевые слова: планирование, государственный (муниципальный) контракт, закупки, контрактная система.

A. A. Zhemchuzhnikov

PLANNING AS ONE OF THE PRINCIPAL STAGES OF PREPARATION TO THE AWARDING OF A STATE (MUNICIPAL) CONTRACT

The study described in this paper is dedicated to planning as the most important procedure in relation to state procurements. The author argues that planning is what determines the consequent character of procurements carried out by a spending unit of a federal, regional or municipal budget. It is at the stage of planning that the organs of local governments and state-funded organizations identify the priorities for their financial and operational activities. The paper accentuates the important questions of the planning process and substantiates its significance for the implementation of the law on the contract system. The author points out that an unlawful diversion of budgetary funds can be avoided if the right priorities are applied during the planning stage of state procurements. The complex of activities aimed at opposing corruption-related crimes and legal offences should necessarily include financial control on the stage of planning and budget calculation. In the author's opinion, the structures responsible for the supervision of budgetary performance (especially the expenditures part) should view unused budget funds not as "a failure to comply with the budget", but as a result of successful work aimed at the preservation of financial assets.

Keywords: planning, state (municipal) contract, procurements, contract system.

С вступлением в законную силу Закона о контрактной системе изменилось содержание понятия «заказ для государственных и муниципальных нужд», используемого в ранее действовавшем законодательстве, и преобразовалось в институт «закупки для обеспечения государственных или муниципальных

нужд». Законом о контрактной системе также введены новые участники системы закупок — контрактная служба и контрактный управляющий, уполномоченные органы и учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок. В связи с такими изменениями возникает вопрос о компетенции

органов, обеспечивающих осуществление государственных (муниципальных) закупок.

Анализ действующих требований законодательства Российской Федерации, отечественной правоприменительной практики реализации полномочий органов, осуществляющих заказ для государственных и муниципальных нужд, а также опыта функционирования органов контрактной системы в зарубежных странах позволил структурировать основные функции и полномочия участников контрактной системы [1].

Процедура закупок является сложной и многоэтапной. Согласно действующему законодательству к основным этапам относятся планирование закупок [2] и осуществление закупок. В свою очередь, в планирование включаются такие этапы, как составление плана и плана-графика закупок, обоснование, нормирование закупок и, в определенных Правительством случаях, обязательное общественное обсуждение закупок. Осуществление закупок также проявляется в нескольких аспектах. Законодатель относит к этой процедуре два этапа: определение исполнителя (поставщика, подрядчика) и исполнение контракта. В некоторых случаях в качестве факультативной стадии мы можем выделить еще и расторжение государственного контракта.

С 1 января 2015 г. вступила в силу ст. 16 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе, Закон), согласно которой планирование осуществляется путем формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков. В соответствии со ст. 17 Закона о контрактной системе план закупок представляет собой документ, принимаемый заказчиком с учетом целей своей деятельности и производственных потребностей, который содержит в себе следующие сведения: 1) идентификационный код закупки, определенный в соответствии со ст. 23 Закона о контрактной системе; 2) цель осуществления закупки, определенная с учетом положений ст. 13 Закона; 3) наименование объекта и (или) наименования объектов закупки; 4) объем финансового обеспечения для осуществления закупки; 5) сроки (периодичность) осуществления

планируемых закупок; 6) обоснование закупки в соответствии со ст. 18 Закона о контрактной системе; 7) информация о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначенных для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования); 8) информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги в соответствии со ст. 20 Закона о контрактной системе [3].

Исчерпывающий перечень требований к оформлению плана закупок утвержден Постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг».

Важную роль при планировании играет обоснование закупок, которое представляет собой процесс достижения соответствия планируемых закупок целям их осуществления и требованиям нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере государственных закупок.

Нормирование закупок имеет схожую природу с таким административно-правовым институтом, как квотирование, только распространяется на более узкий спектр общественных отношений. Основной задачей этой процедуры является установление фактических потребностей заказчика в закупаемой продукции или оказываемых услугах, для того чтобы избежать нецелевого расходования бюджетных средств. Согласно ст. 19 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации 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;

2) общие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Правительство Российской Федерации, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации в соответствии с общими правилами нормирования устанавливают правила нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения, соответственно, федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации 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) требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (например предельные цены товаров, работ, услуг) и к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов, включая подведомственные указанным органам казенные учреждения [3].

План закупок, который необходимо утверждать каждому государственному или муниципальному заказчику, в определенной степени упрощает подготовку и защиту проекта бюджета, поскольку его немалая расходная часть с обоснованиями уже содержится в плане. Надлежащим образом составленные план закупок и план-график позволяют оценить качество и эффективность управленческой политики органов государственной власти и местного самоуправления. Исходя из анализа этих документов можно определить обоснованность отдельных управленческих решений, соблюдение заказчиками финансовой дисциплины при расходовании денежных средств.

Помимо плана закупок, в рамках деятельности по планированию государственные и

муниципальные заказчики должны утверждать планы-графики. Согласно ст. 21 Закона о контрактной системе планы-графики в обязательном порядке должны включать такую информацию как сведения о перечне закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд на финансовый год. План-график является основанием для осуществления закупок государственным заказчиком. Он формируется заказчиком в соответствии с планами закупок, в план-график включается исчерпывающая информация в отношении каждой закупки. Форма плана-графика, порядок его формирования, утверждения и ведения для обеспечения федеральных нужд устанавливаются Правительством Российской Федерации. План-график разрабатывается государственными заказчиками ежегодно.

В связи с характером правоотношений в сфере контрактной системы, помимо предмета, с гражданско-правовой позиции в качестве существенного условия контракта выступает также его цена. Цена — один из важнейших пунктов, который должен содержаться в плане закупок. Именно цена контракта должна быть обоснована, для того чтобы контракт мог быть включен в план закупок и план-график.

Процесс ценообразования подчинен определенным правилам. Законом о контрактной системе в ст. 22 предусмотрены правила определения начальной (максимальной) цены контракта. Само название — начальная (максимальная) цена — обусловлено системой проведения торгов в форме редукциона, т. е. торгов на понижение цены. Еще одним названием является «голландский аукцион».

Из смысла аукционов, предполагающих изменение цены контракта в сторону ее снижения, вытекает серьезная проблема ценообразования. Как правило, аукционы ориентированы на рыночную стоимость продукции или работ (услуг), то есть заказчик для проведения аукциона, который должен быть признан состоявшимся, вынужден назначить такую начальную цену, которая может не соответствовать реалиям конъюнктуры рынка. Воплотить это возможно лишь в случае завышения первоначальной цены, поскольку при назначении адекватной или заниженной цены аукцион может не состояться,

так как не поступит ни одной заявки на участие[4]. Как следствие практики искусственного регулирования цен контракта вне зависимости от рыночных условий проведенный и состоявшийся аукцион может привести к перерасходу государственных средств по причине завышения цены контракта, что, в свою очередь, создает условия для формирования коррупционных предпосылок.

Итак, как было указано, законодатель предусмотрел несколько методов определения цены контракта, которые изложены в ст. 22 Закона о контрактной системе:

1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) — установление цены контракта на основании анализа рынка товаров, работ и услуг, предлагаемых государственному заказчику. Данный метод является приоритетным для определения и обоснования цены контракта;

2) нормативный метод — представляет собой расчет цены контракта на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных с учетом нормирования (ст. 19 Закона) в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг;

3) тарифный метод — применяется заказчиком, если в соответствии с российским законодательством цены закупаемых товаров (работ, услуг) подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами;

4) проектно-сметный метод — применяется при определении цены контракта, заключаемого для производства строительно-ремонтных работ, работ по реконструкции зданий, сооружений;

5) затратный метод — используется в случае невозможности применения иных методов или в дополнение к ним. Данный метод заключается в определении цены контракта как суммы произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты.

При изучении методов определения цены контракта следует обратить внимание на приоритетный метод — метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). Для его

надлежащего применения законодателем определены дефиниции однородных и идентичных товаров.

Идентичными товарами, работами, услугами в соответствии с требованиями российского законодательства признаются товары, работы, услуги, которые имеют идентичные основные признаки, характерные для них. При определении тождественности товаров незначительные различия во внешнем виде могут не учитываться, а при определении тождественности работ, услуг учитываются характеристики подрядчика, исполнителя, их деловая репутация на рынке.

Однородными товарами являются такие товары, которые, не будучи идентичными, имеют сходные характеристики и состоят из схожих компонентов. Эта характеристика позволяет им выполнять одинаковые функции и быть коммерчески взаимозаменяемыми. При определении однородности товаров учитываются их качество, репутация на рынке, страна производства. Однородными работами, услугами будут признаваться такие работы, услуги, которые, не являясь идентичными, имеют сходные характеристики, что позволяет им быть коммерчески и (или) функционально взаимозаменяемыми. При определении однородности работ, услуг учитываются их качество, репутация на рынке, а также вид работ, услуг, их объем, уникальность и коммерческая взаимозаменяемость.

Описанный метод является наиболее действенным и «демократичным» как для заказчика, так и для участников торгов, поскольку позволяет наиболее точно изучить конъюнктуру рынка и дать ей оценку [5].

Несмотря на наличие пяти методов определения цены контракта, которые, на наш взгляд, заключают в себе весь необходимый инструментарий, ч. 12 ст. 22 Закона о контрактной системе предусмотрено положение о том, что в случае невозможности применения для определения цены контракта методов, указанных в ч. 1 настоящей статьи, заказчик вправе применить иные методы. Подобное условие является фактором, способствующим совершению коррупционных правонарушений: «В настоящее время, основные коррупционные составляющие возникают на этапе планирования закупок товаров, работ, услуг при экономическом обосновании потребностей государства и

расчетах начальной цены контрактов» [6, с. 73]. По словам начальника Управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации А. Аникина, «отсутствие четкой нормативной регламентации определения порядка установления начальной (максимальной) цены контракта приводит к установлению такой цены не на основе изучения рыночной конъюнктуры, а исходя из выделенных лимитов бюджетного финансирования, что влечет за собой заключение контрактов по завышенным ценам, на крайне невыгодных для государства условиях и создает предпосылки для так называемых откатов» [7]. С такой позицией, однозначно, невозможно не согласиться.

Также отметим большое количество отсылочных норм, касающихся порядка планирования и определения цены контракта, что может негативно повлиять на надлежащую реализацию Закона о контрактной системе. Помимо этого, на этапе планирования следует уделять больше внимания текущему контролю и точному указанию целей государственных закупок без абстрактных формулировок в тех случаях, когда это возможно. Экономия бюджетных средств должна восприниматься контролирующими органами не как «неисполнение бюджета», а как результат плодотворной работы по сохранению финансовых ресурсов. Для устройства системы государственных закупок с прозрачной инфраструктурой, возможно, следует все процессуальные аспекты закупок консолидировать в единый документ, который позволит получать четкое представление об этом правовом институте. А в свете того, что государственные закупки занимают значительное место в деятельности органов государственной власти, администраторов, распорядителей и получателей бюджетных средств, имеют собственные приемы и методы регулирования отношений между участниками этих отношений есть смысл выделить это направление как подотрасль финансового права.

Список библиографических ссылок

1. Виноградова П. А. Правовой статус участников контрактной системы [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Белов В. Е. Планирование в контрактной системе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 16—21.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 01.12.2014) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
4. Корякин В. М. Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его коррупциогенность // Военное право. 2014. № 3.
5. Решение Новосибирского УФАС России от 3 сентября 2014 г. [Электронный ресурс] // Электронный банк решений УФАС Новосибирской области. URL: <http://novosibirsk.fas.gov.ru> (дата обращения: 09.09.2014).
6. Зибзеева Е. В. Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов, направленных на размещение государственного заказа // Государственные и муниципальные закупки 2012: сб. докл. М., 2013.
7. Интервью начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации А. Аникина информационному агентству «РИА Новости» от 22.10.2009 [Электронный ресурс] / Генеральная прокуратура России. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-10494> (дата обращения: 05.06.2015).

© Жемчужников А. А., 2015