

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПЛАНИРОВАНИЯ В РАМКАХ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ И ПРАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЗАКАЗЧИКА



ПАХОМОВА
Лариса Михайловна,

к. и. н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, гражданского и предпринимательского права, заведующая Региональным центром по обучению специалистов для системы государственных и муниципальных закупок НИУ ВШЭ-Пермь, доцент кафедры государственного и муниципального управления Пермского государственного научно-исследовательского университета



ДУБАКОВА
Мария Александровна,

выпускник магистратуры НИУ ВШЭ-Пермь, начальник отдела по работе с органами власти КГАУ «Пермский краевой МФЦ ПГМУ»

Современная контрактная система ключевым базисом формирования всех этапов создающихся контрактных отношений считает этап планирования. Именно этот этап в соответствии с ключевыми целями 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) должен стать фундаментом всей формирующейся контрактной системы¹. В статье мы хотим осветить некоторые теоретические подходы к этапу планирования контрактных отношений и практический опыт муниципального заказчика, который может быть охарактеризован как типичный. Анализ опыта работы заказчика на стадии планирования, возможно, позволит увидеть ошибки, которые допускают заказчики, и в дальнейшем стать вектором к построению более ясной и системной работы заказчиков на данном этапе.

Переходя к вопросам рассмотрения системы планирования, необходимо отметить, что в широком смысле планирование — это деятельность,

направленная на определение целей и задач учреждения, а также распределение и перераспределение ресурсов для реализации поставленных задач. Современная наука рассматривает планирование на трех уровнях:

- национальный (общегосударственный);
- уровень отдельной административно-территориальной единицы (местный);
- уровень субъекта хозяйствования (локальный).

Существующая в РФ система государственных и муниципальных закупок также рассматривается на локальном уровне и подразумевает краткосрочное планирование.

Большая часть современных и зарубежных авторов придерживаются концепции локального планирования, которая заложена в законодательстве многих стран. Так, О.Ю. Фиц рассматривает планирование как перспективное (годовое) планирование и текущее планирование проведения конкретных процедур закупок. «Перспективное планирование государственных закупок непосредственно связано с бюджетным процессом и является его составляющей, поскольку используются государственные, в первую очередь бюджетные средства»². Однако А.А. Сошников считает, что О.Ю. Фиц рассматривает планирование в сфере

¹ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Принят Государственной Думой 22 марта 2013 г.

² Цит. по: Анчишкина О.В. Планирование государственных закупок: опыт ФКС США для развития контрактных отношений в российском госзаказе // Этап: экономическая теория, анализ, практика. — 2011, № 6. — С. 6–4.



государственных закупок достаточно узко, считая ее утверждение дискуссионным³.

Несмотря на это, процесс планирования закупок в России, по мнению некоторых авторов, является относительно стабильным и прогнозируемым, поскольку в стране бюджетный период составляет три года, что позволяет более системно осуществлять те или иные затраты из бюджета, в частности, через институт государственных закупок. Такая политика планирования позволяет заказчику планировать проведение закупок на более длительный период и «...привлекать участников в качестве не «технических» исполнителей, а стратегических партнеров; в свою очередь, участники закупок получают определенные гарантии осуществления оплаты и рынок сбыта на несколько лет; общество может получить сервис повышенного уровня (улучшение дорожного покрытия; строительство метрополитенов и аэропортов и т.д.)»⁴. По такому же принципу планирование реализуется и в западноевропейских государствах, где осуществляется на период от трех до пяти лет.

Планирование закупок товаров, работ, услуг до принятия на территории РФ закона о контрактной системе осуществлялось в рамках планирования средств бюджета и регламентировалось преимущественно подзаконными нормативно-правовыми актами. Однако следует отметить, что ни в рамках системы размещения государственного заказа в России, ни во время перехода к контрактной системе заказчик не имеет полного и всестороннего видения процесса планирования закупок. В России на приоритетное направление использования механизмов планирования государственных закупок было указано еще в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»: «Необходимо сформировать в Российской Федерации комплексную федеральную контрактную систему, включающую не только стадию размещения заказа, но и стадию планирования и контроля за исполнением контрактов»⁵.

³ Сошников А.А. Отдельные аспекты реализации принципа планирования государственных закупок на примере коммунального сектора экономики // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2013, № 2 (58). — С. 142–146.

⁴ Там же, с. 144.

⁵ См.: Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года / Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации 8 декабря 2011 г.: [Электронный ресурс]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

Так или иначе планирование государственных закупок играет фактически решающую роль, поскольку верное определение плановых показателей государственных и муниципальных закупок оказывает прямое воздействие на эффективность использования бюджетных средств. В современных условиях реформирования системы государственных закупок наряду с совершенствованием методов планирования бюджетных расходов совершенствуются подходы к определению объемов государственных закупок в рамках стадии планирования. Систематизацию, реалистичность и прогнозирование стоит рассматривать как основополагающие категории планирования, которые позволяют выстроить устойчивую систему государственной экономической политики, в том числе в сфере государственных закупок. Практическая значимость реализации стадии планирования закупок определена возникновением на этом этапе коррупционного потенциала, а именно: обоснование завышенных бюджетных заявок, подготовка технического задания, соответствующего конкретному поставщику, установление нереальных сроков осуществления заказа.

До момента принятия в России закона о контрактной системе стадия планирования закупок для бюджетных нужд была включена в бюджетный процесс и представляла собой часть процесса планирования расходов бюджетов. Процесс планирования осуществлялся на основании Бюджетного кодекса РФ, а также в соответствии с регламентирующими бюджетный процесс документами на уровне субъекта и на уровне муниципалитета. Принятие закона о контрактной системе ознаменовало собой более детальную регламентацию стадии планирования в процессе обеспечения государственных и муниципальных нужд, в частности, это нашло отражение в содержании принципа единства контрактной системы в сфере закупок. В ст. 11 закона о контрактной системе применительно к указанному принципу речь идет об обеспечении государственных и муниципальных нужд посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита и контроля. Так, согласно новым правилам, установленным законом, каждая государственная и муниципальная закупка должна быть запланирована. Ст. 16 закона о контрактной системе обязывает заказчика формировать и утверждать два документа, а именно план закупок и план-график. Таким образом, состав плановых действий российского заказчика будет выглядеть следующим образом:

- а) формирование, утверждение и ведение планов закупок, которые формируются заказчиками исходя из целей осуществления закупок на бюджетный период;
- б) формирование, утверждение и ведение планов-графиков, которые содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на один календарный год и являются основанием для осуществления закупок.

Данное нормативно-правовое положение фактически является новеллой и вступит в силу с 1 января 2015 г., но в полном объеме вся система планирования заработает лишь с 1 января 2016 г. с переходом работы заказчиков от планирования по совместному Приказу Министерства экономического развития РФ и Казначейства России № 544/18н от 20.09.2013 «Об особенностях размещения на официальном сайте РФ в информационно-телекоммуникационной системе Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг планов-графиков размещения заказов на 2014–2015 годы» к планированию по гл. 2 закона о контрактной системе и введением в действие единой информационной системы. При этом в ФЗ № 94 соответствующее регулирование сводилось к установлению обязанности заказчиков размещать на официальном сайте планы-графики размещения заказов в порядке и по форме, установленной нормативным правовым актом, принимаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ⁶.

Важно обратить внимание на то, что при планировании закупок приоритет отдается обеспечению государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, на что прямо указывает ст. 10 закона о контрактной системе. Связано это с тем, что на сегодняшний день в сфере инновационной политики одной из приоритетных задач является стимулирование спроса на инновационные и высокотехнологичные товары и услуги.

Анализ установленных законодателем обширных норм и правил, которые регламентируют порядок формирования и утверждения планов закупок и планов-графиков, их форму и содержание определяет возможное деление стадии планиро-

⁶ Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» / Принят Государственной Думой 21 июля 2005 г.: [Электронный ресурс]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

вания в рамках российской контрактной системы на несколько этапов.

Реализация стадии планирования закупок начинается с формирования плана закупок. На данном этапе приоритетной задачей является определить, какие закупки будут осуществлены на период действия законодательства о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. План закупок представляет собой единый документ и включает в себя в соответствии с ч. 2 ст. 17 закона о контрактной системе информацию о заказчике, а также как общие, так и конкретные сведения о закупках.

Ключевой новеллой при формировании планов закупок является необходимость указания идентификационного кода закупки и целей осуществления закупки. Идентификационный код закупки будет обеспечивать взаимосвязь таких документов, как план закупок, план-график, извещение об осуществлении закупки, приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемом закрытым способом, документация о закупке, контракт и иные документы, в которых он указывается в обязательном порядке в соответствии с законом о контрактной системе. Идентификационный код формируется с использованием кода бюджетной классификации, определенного в соответствии с бюджетным законодательством РФ, кодов общероссийских классификаторов, каталога товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также может включать в себя иную информацию.

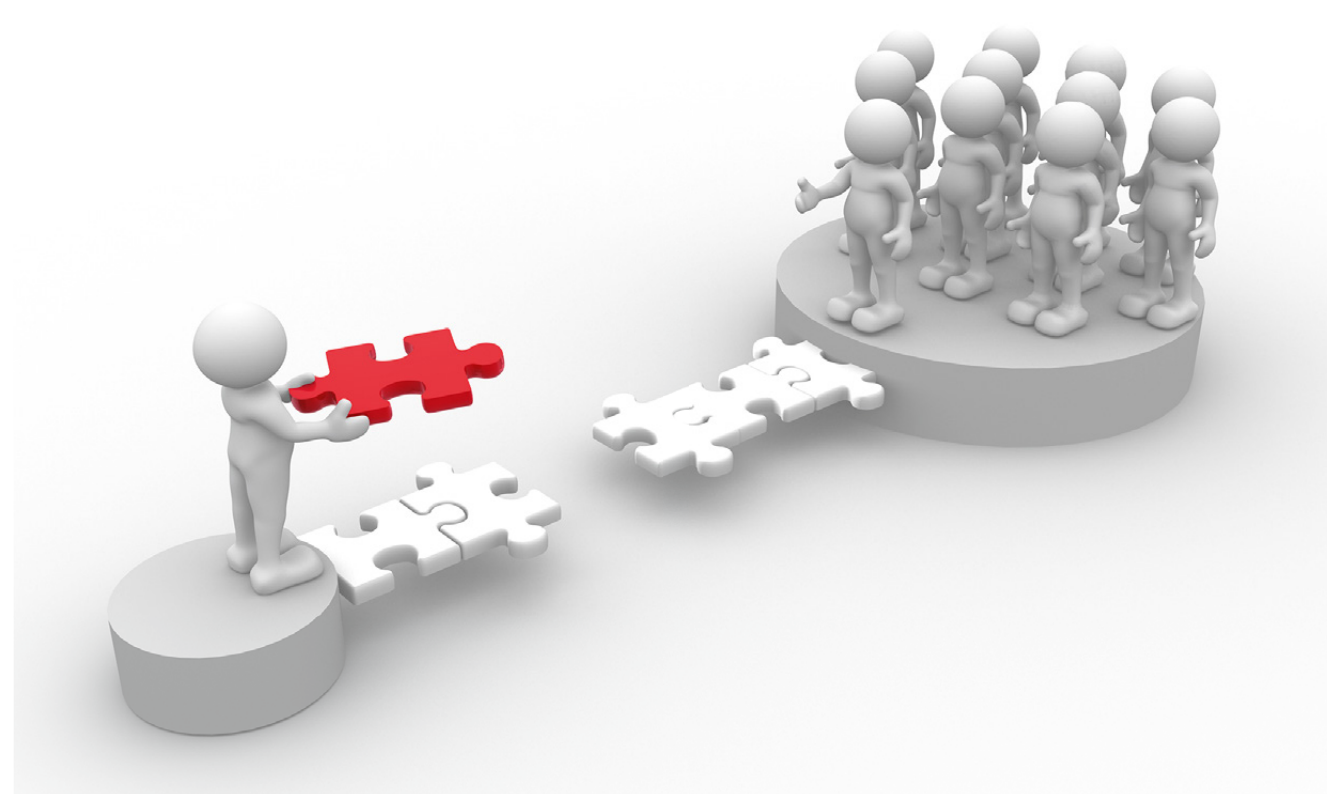
Законодательно закреплены три основные цели, опираясь на которые должно осуществляться планирование закупок. К таким целям относятся: достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования РФ), государственными программами субъектов РФ (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов РФ), муниципальными программами, исполнение международных обязательств РФ, реализация межгосударственных целевых программ, участником которых является РФ, выполнение функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов

субъектов РФ, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Между тем в Постановлении Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043 (в ред. Постановления от 29.10.2014 № 1113) «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» (далее — Постановление 1043), в соответствии с которым Правительству РФ делегируются полномочия по установлению дополнительной информации для планов закупок для нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, установлено, что в план закупок помимо информации, содержащейся в ч. 2 ст. 17 закона о контрактной системе, включается⁷: полное наименование, местонахождение, телефон и адрес электронной почты государственного (муниципального) заказчика, юридического лица, осуществляющего формирование, утверждение и ведение плана закупок; идентификационный номер налогоплательщика; код причины постановки на учет; код по Общероссийскому классификатору территорий муниципальных образований и коды по классификатору предприятий и организаций, а также код по классификатору организационно-правовых форм.

Помимо информации, сформированной по результатам переданных полномочий по заключению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов при наличии таковых, план закупок также должен будет включать наименование мероприятия программы с указанием ожидаемого результата реализации данной программы либо наименование функции (полномочия) государственного органа, который не предусмотрен программами, а также наименование международного договора РФ, затрагивающего полномочия субъекта РФ. Примечательно, что данное положение акта отражает проектно-ориентированный подход к государственному управлению, который сегодня представляет собой современный и актуальный метод в менеджменте. Закупки в данном случае рассматриваются как механизм реализации среднесрочных и долгосрочных программ социально-экономического развития страны на различных уровнях.

Кроме того, в план закупок должна быть включена информация по наименованию объектов закупок, объемам финансового обеспечения, срокам (периодичности) осуществления закупок.



Интересным развитием целей закона о контрактной системе должна стать информация, подлежащая размещению в план закупок о закупках, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), а также информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги.

Кроме того, согласно Постановлению 1043, план закупки также должен содержать:

- дату утверждения плана закупок, ФИО лица, являющегося ответственным исполнителем плана закупок и ФИО лица, утвердившего план закупок;
- приложения, содержащие обоснования в отношении каждого объекта или объектов закупки.

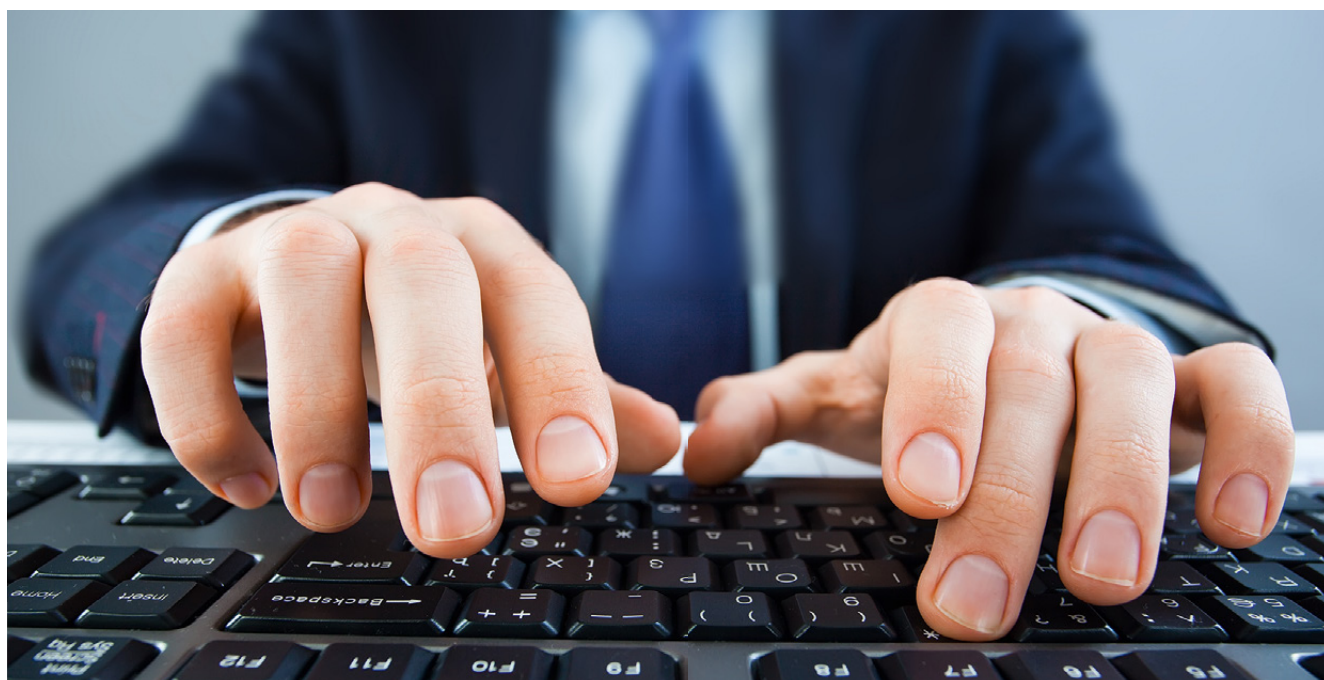
Регламентации также подлежат случаи, когда заказчик планирует осуществить закупку по истечении планового периода. В данном случае в плане закупок отдельными строками указываются общий объем финансового обеспечения, предусмотренный для осуществления закупок в текущем

финансовом году, плановом периоде и в последующие годы.

Второй этап реализации процесса планирования — это этап утверждения плана закупок, на котором осуществляется подтверждение финансового обеспечения закупок на очередной финансовый год и планируемый период. Надо отметить, что законом о контрактной системе регламентированы особенности утверждения плана закупок в зависимости от того, кто является заказчиком. Так, предусмотрено, что план закупок будет утверждаться в течение 10 рабочих дней:

- а) после доведения до соответствующего государственного заказчика или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении в случае, если речь идет о государственных заказчиках, действующих от имени субъекта РФ, муниципальных заказчиков, действующих от имени муниципального образования;
- б) после утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности в случаях, когда речь идет о бюджетных учреждениях, созданных субъектом РФ или муниципальным образованием;
- в) после заключения соглашений о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приоб-

⁷ См.: Постановление «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» / Утверждено Правительством Российской Федерации 21 ноября 2013 г.: [Электронный ресурс]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс».



ретенение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность в случаях, когда речь идет об автономных учреждениях, созданных субъектом РФ или муниципальным образованием, а также государственных унитарных предприятий, имущество которых принадлежит на праве собственности субъектам РФ. При этом в план закупок включаются только закупки, которые планируется осуществлять за счет субсидий;

г) со дня доведения до соответствующего юридического лица объема прав в денежном выражении в случаях, когда речь идет о бюджетных, автономных учреждениях, созданных субъектом РФ или муниципальным образованием, государственных унитарных предприятиях, имущество которых принадлежит на праве собственности субъектам РФ, муниципальных унитарных предприятиях, органах управления территориальными государственными внебюджетными фондами или органах местного самоуправления.

План закупок на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем изменения параметров очередного года и первого года планового периода утвержденного плана закупок и добавления к ним параметров 2-го года планового периода.

В законодательстве, регулирующем основы реализации планирования закупочной деятельности, предусмотрены также основания для внесения изменений в утвержденные планы закупок.

На третьем этапе реализации планирования, этапе ведения закупок, определяется, какие именно закупки подлежат осуществлению и каким образом (определение поставщика). На данной стадии в оборот вводится понятие «план-график закупок». Законом о контрактной системе предусмотрено, что планы-графики закупок формируются заказчиками согласно планам закупок, о чем гласит ч. 2 ст. 21 закона о контрактной системе. Требования к формированию, утверждению и ведению последних утверждены Правительством РФ в Постановлении от 21 ноября 2013 г. № 1044-П «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг» (далее — Постановление 1044)⁸. Формирование плана-графика является основанием для осуществления закупки: заказчик вправе провести закупку только в том случае, если она включена в соответствующий план-график.

В план-график закупок, согласно Постановлению 1044, должна быть включена информация о закупках, об осуществлении которых размеща-

ются извещения либо направляются приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в течение года, на который утвержден план-график закупок. В случае если период осуществления закупки, включаемой в план-график закупок государственного заказчика или муниципального заказчика в соответствии с бюджетным законодательством, превышает срок, на который утверждается план-график закупок, в план-график закупок также включаются сведения о закупке на весь срок исполнения контракта.

Как закреплено ст. 21 закона о контрактной системе, план-график закупки аналогично плану закупок должен содержать следующую информацию:

- а) идентификационный код закупки;
- б) наименование, описание объекта закупки и объем закупки;
- в) срок (периодичность) поставки товара, выполнения работы или оказания услуги;
- г) обоснование закупки;
- д) сведения об обязательном общественном обсуждении закупки (указываются в случаях, предусмотренных законодательством);
- е) единицу измерения объекта закупки и ее код по Общероссийскому классификатору единиц измерения (в случае если объект закупки может быть измерен количественно);
- ж) дату, содержание и обоснование вносимых в план закупок изменений.

Кроме того, планы-графики закупок должны включать в себя информацию следующего содержания:

- а) начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), которые определяются и обосновы-

ваются заказчиком посредством применения нескольких или одного из нескольких методов, установленных ст. 22 закона о контрактной системе.

В случае, когда методы, указанные в статье, неприменимы, заказчик вправе использовать иные методы. В этом случае в обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заказчик обязан включить обоснование невозможности применения указанных методов.

Законодательно закреплено, что в случае если при заключении контракта на выполнение работ по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудования, оказанию услуг связи, юридических услуг, медицинских услуг, образовательных услуг, услуг общественного питания, услуг переводчика, услуг по перевозкам грузов, пассажиров и багажа, гостиничных услуг, услуг по проведению оценки невозможно определить объем подлежащих выполнению таких работ (услуг), указывается также цена запасных частей или каждой запасной части к технике, оборудованию, цена единицы работы или услуги;

б) размер аванса в случаях, когда предусмотрена выплата аванса;

в) этапы оплаты на текущий финансовый год в случаях, если исполнение контракта и его оплата предусмотрены поэтапно.

В случаях, когда период осуществления закупки, включаемой в план-график закупок, превышает срок, на который утверждается план-график закупок, в плане-графике закупок указывается сумма по годам планового периода, а также общая



⁸ См.: Постановление «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг» / Утверждено Правительством Российской Федерации 21 ноября 2013 г.: [Электронный ресурс]. Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

сумма планируемых платежей за пределами планового периода. Также указываются суммы планируемых платежей по этапам исполнения контракта в текущем финансовом году, когда предусмотрены поэтапное исполнение контракта и его оплата в рамках текущего финансового года;

- г) дополнительные требования к участникам закупки (при наличии таких требований) и обоснование таких требований;
- д) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование выбора этого способа;
- е) дата начала закупки;
- ж) информация о размере предоставляемого обеспечения соответствующей заявки участника закупки и обеспечения исполнения контракта;
- з) информация о применении критерия стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта (в случае применения указанного критерия) при определении поставщика (подрядчика, исполнителя);
- и) информация о банковском сопровождении контракта в случаях, установленных в соответствии со ст. 35 закона;
- к) планируемый срок размещения извещения об осуществлении закупки, направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), а в случае если в соответствии с законом о контрактной системе не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), планируемая дата заключения контракта в формате месяц, год;
- л) планируемый срок исполнения контракта (месяц, год);
- м) предоставляемые участникам закупки преимущества, а именно: преимущества при осуществлении закупок предоставляются учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов;
- н) информация об ограничениях, связанных с участием в закупке только субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций;
- о) запреты на допуск товаров, работ, услуг, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, а также ограничения и условия допуска указанных товаров для осуществления закупок, которые установлены в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны

страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей;

- п) наименование уполномоченного органа или уполномоченного учреждения, осуществляющих определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае проведения централизованных закупок;
- р) наименование организатора совместного конкурса или аукциона в случае проведения совместного конкурса или аукциона.

Кроме того, в планах-графиках отдельными строками указываются:

- а) информация о закупках в размере совокупного годового объема финансового обеспечения по каждому из следующих объектов закупки: преподавательские услуги, оказываемые физическими лицами, услуги экскурсовода (гида), оказываемые физическими лицами, лекарственные препараты;
- б) информация о закупках в размере совокупного годового объема финансового обеспечения по каждому из следующих объектов закупки: товары, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей, товары, работы или услуги на сумму, не превышающую 400 тыс. рублей;
- в) общая сумма начальных (максимальных) цен контрактов в случае определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса котировок;
- г) общая сумма начальных (максимальных) цен контрактов, которые планируется заключить с субъектами малого предпринимательства, социально ориентированными некоммерческими организациями;
- д) общий объем финансового обеспечения по каждому коду бюджетной классификации и итоговый объем финансового обеспечения, предусмотренные на осуществление закупок в соответствии с планом-графиком, определяемые как общая сумма начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов, заключаемых с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), с указанием суммы планируемых платежей на текущий финансовый год и последующие годы (в случае закупок, которые планируется осуществить по истечении планового периода).

В законе о контрактной системе определены случаи обязательного изменения плана-графика: увеличение или уменьшение начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем); изменение до начала закупки



срока исполнения контракта, порядка оплаты или размера аванса; изменение даты начала закупки и (или) способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), отмена заказчиком закупки, предусмотренной планом-графиком, реализация решения, принятого заказчиком по итогам проведенного обязательного общественного обсуждения закупок и не требующего внесения изменения в план закупок; в иных случаях в соответствии с порядком формирования, утверждения и ведения планов-графиков. Отметим, что если первичные закупки будут признаны несостоявшимися, то повторные закупки можно будет провести только после внесения изменений в план-график закупок.

Отметим, что на заказчиков помимо указанных выше обязанностей возлагается также обязанность по размещению утвержденной плановой документации, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, в единой информационной системе, до момента функционирования такой системы — на едином портале государственных закупок. Данная обязанность подлежит исполнению в течение трех рабочих дней со дня утверждения или изменения плановой документации. В законе предусмотрено право заказчиков также размещать такую документацию на своих официальных сайтах в сети Интернет (при их наличии) и опубликовывать в любых печатных изданиях.

Резюмируя, отметим, что общая идеология формирования плановой документации, согласно закону, заключается в повышении качества аналитики на всех этапах обеспечения потребностей государственных органов. Одним из механизмов достижения указанной цели является ведение планирования в электронной форме, а именно размещение планов закупок и планов-графиков, а также изменений к ним в единой информационной системе, также размещению подлежат правила нормирования и требования к отдельным видам товаров, работ и услуг. Целью данного механизма является создание возможности заблаговременно определить недостатки размещаемой документации, в случаях, если таковые имеются, не допустить нарушений требований законодательства и должным образом и в срок обеспечить потребности государственных органов в товарах, работах и услугах.

Принципиально важной частью планирования государственных и муниципальных закупок станет обязанность заказчика обосновать не только начальную цену, но и предмет закупки, что предусмотрено ст. 18 закона о контрактной системе. Резюмируя положения предыдущего параграфа, отметим, что в планах закупки необходимо будет обосновывать, каким именно образом объект государственной закупки послужит достижению целей закупок, закрепленных в ст. 13 закона о контрактной системе и раскрытых выше.

При формировании плана графика, в свою очередь, обоснованию подлежат:

- а) начальная (максимальная) цена контракта;
- б) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе дополнительные требования к участникам закупки.

Данный этап закупочного процесса находится в рамках мониторинга, аудита и контроля соответствующих органов, которые в случае признания закупки необоснованной обязаны выдать предписание об устранении выявленного нарушения.

Последствия признания планируемой закупки необоснованной определены в ч. 6 ст. 18 закона о контрактной системе. В этом случае органы контроля, т.е. органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Порядок, сроки направления, исполнения, отмены таких предписаний предусматриваются порядком осуществления контроля за соблюдением закона соответствующими органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, устанавливаемым Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией;
- привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований законодательства, в порядке, установленном Кодексом об административных правонарушениях РФ.

Одной из новелл закона о контрактной системе стало закрепление нормы о том, что товары, работы и услуги, приобретаемые для обеспечения

государственных и муниципальных нужд, должны обеспечивать эти нужды, но не иметь избыточных потребительских свойств и не являться предметами роскоши. Речь идет о нормировании в сфере закупок, под которым в законе о контрактной системе понимается установление требований (требования к количеству, качеству, потребительским свойствам, в том числе предельной цены) к покупаемому заказчиком товарам, работам, услугам и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. Таким образом, данное положение закона о контрактной системе призвано существенно ограничить возможность покупки государственными и муниципальными органами предметов роскоши в целях личного обогащения. Данное положение требует конкретизации. Законодателем предусмотрена обязанность Правительства, высших исполнительных органов государственной власти субъектов, местных администраций по утверждению требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения и общие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков. Первыми актами, более четко определяющими стадию нормирования, стали следующие акты Правительства РФ: Постановление Правительства РФ № 1047 от 13.10.2014 «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления внебюджетными фондами и муниципальных органов» и Постановление Правительства РФ № 1084 от 24.10.2014 «О по-

рядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления внебюджетными фондами РФ, в том числе подведомственных им казенных учреждений».

Реализация стадии планирования в рамках российской контрактной системы предполагает процесс участия элементов гражданского общества в рамках осуществления государственных закупок. Так, с 1 января 2016 года некоторые закупки заказчикам необходимо будет выносить на общественное обсуждение. Случаи, когда общественное обсуждение будет являться обязательным, утверждает Правительство РФ.

Исходя из перечисленных особенностей, очевидно, что целевая функция планирования государственных закупок реализуется посредством целого набора инструментов. Собственно планы составляют в нем отдельную часть, несомненно, наиболее представительную, но неисчерпывающую. Под планированием понимается целенаправленная деятельность органов государственной власти, муниципальных образований, а также юридических лиц для целей осуществления государственных закупок, к которым относится реализация государственных программ всех уровней, исполнения международных обязательств РФ, выполнение функций и полномочий государственных органов по осуществлению формирования плана закупок, его утверждения, а также ведения.

По мнению ряда авторов, планирование закупок в России носит краткосрочный характер, поскольку не выходит за рамки трехлетнего периода. Однако в ряде программных документов отмечается необходимость перехода не только к среднесрочному, но и к долгосрочному планированию в рамках осуществления закупок.

Анализ законодательной базы осуществления деятельности заказчика по планированию, формирующейся сегодня в рамках российской контрактной системы, позволяет сделать следующие выводы.

1. Условия, на которых сегодня строится и внедряется контрактная система в России, предполагают решение исключительно контрактных задач, в частности, рациональное и эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд. Разработка стратегии закупки и ее представление в качестве бизнес-плана на стадии планирования пока не представляется возможным для отечественного заказчика, однако является некой перспективной задачей на будущее;
2. В рамках реформирования системы закупок для обеспечения государственных и муни-

ципальных нужд в РФ серьезным изменениям подверглись положения, касающиеся ответственности должностных лиц за осуществление планирования. Законом о контрактной системе предусмотрена ответственность заказчика за осуществляемые действия по планированию, однако реальный механизм действия данных норм пока не заработал на практике;

3. В законе о контрактной системе РФ отсутствует норма, предполагающая на стадии планирования анализ возможных рисков ненадлежащего исполнения контракта и иных срывов в работе, а также обязанность заказчика по разработке мер по демпфированию выявленных рисков;
4. Наряду с вступлением в силу российского закона о контрактной системе впервые разработана методология анализа ценовых параметров закупки, порядок определения начальной цены контракта;
5. Российским законодателем предусмотрен один из политически значимых приоритетов, являющихся отличительной особенностью многих зарубежных контрактных систем, — обеспечение государственных нужд за счет закупок стандартизированной продукции с конкурентных рынков;
6. Законом о контрактной системе РФ предусмотрена вариативность детально регламентированных плановых действий. Закупщику законом предоставлено право в исключительных случаях пренебречь обязательными процедурами планирования, если на то будут основания;
7. Новеллой закона о российской контрактной системе стало предписание проанализировать значимые финансовые и технологические показатели, в частности, расходы в течение всего жизненного цикла закупки (информация о применении критерия стоимости жизненного цикла товара). Отметим, что такой углубленный анализ параметров себестоимости, расходов и цен весьма необычен для отечественного законодательства;
8. В процессе планирования оцениваются прямое и косвенное влияние закупки на структуру экономики и на социальную сферу, а также создаются стимулы к развитию малого бизнеса за счет государственных и муниципальных закупок;
9. В РФ на современном этапе необходима более тщательная проработка норм, закрепляющих принципы и порядок реализации планирования в рамках контрактной системы с разработкой пошагового алгоритма действий заказчика на данном этапе. ■

