

НОРМИРОВАНИЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД

ЧАСТЬ 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О НОРМИРОВАНИИ



СЕРГЕЕВА
Вероника Александровна,

к.э.н., начальник отдела Департамента бюджетной политики и методологии
Министерства финансов РФ, доцент кафедры финансового менеджмента
в государственном секторе департамента государственного и муниципального
управления факультета социальных наук, НИУ ВШЭ

Вступившим в силу с 1 января 2014 г. Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) введены нормы, регламентирующие отдельные вопросы планирования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (гл. 2 Федерального закона № 44-ФЗ). Указанные нормы сосредоточены в одной главе и рассматривают ряд инструментов, используемых при планировании: формирование планов закупок и планов-графиков, обоснование закупок, нормирование в сфере закупок, общественное обсуждение.

В этой связи введенный ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ институт нормирования закупок является составной частью планирования

закупок товаров, работ, услуг (Рис. 1). При этом одной из целей введения нормирования в сфере закупок наряду с обоснованием закупок стало определение показателей планов закупок и планов-графиков.

В структуру актов о нормировании входят нормы, имеющие различные объекты правового регулирования, в этой связи можно выделить три группы актов (Рис. 2).

Первая группа норм регламентирует порядок разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержание указанных актов и обеспечение их исполнения.

Вторая группа актов устанавливает правила определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (далее – нормирование затрат).

Третья группа актов определяет правила установления требований к закупаемым заказчиками

Рисунок 1.
Планирование закупок

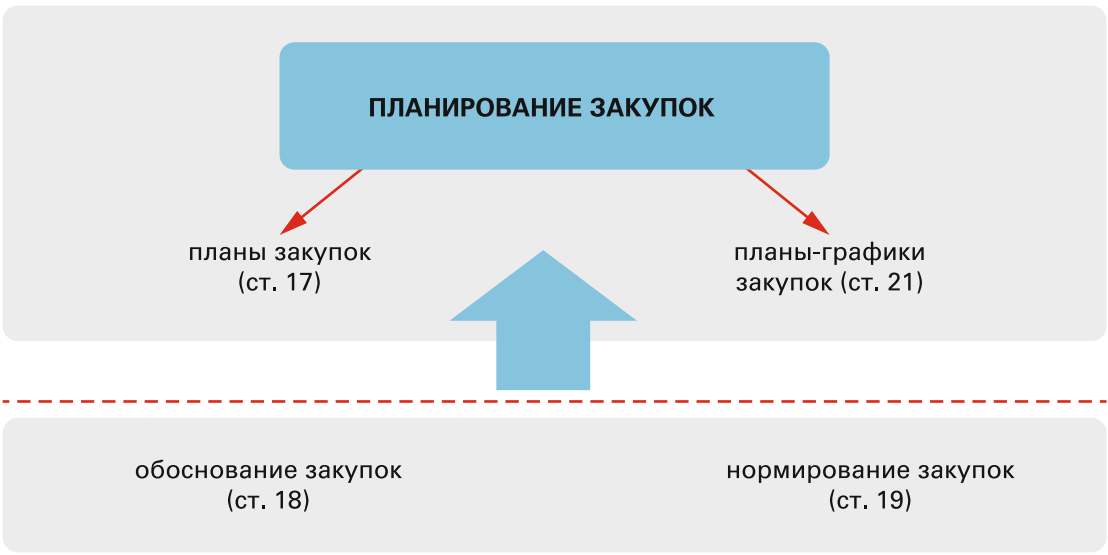
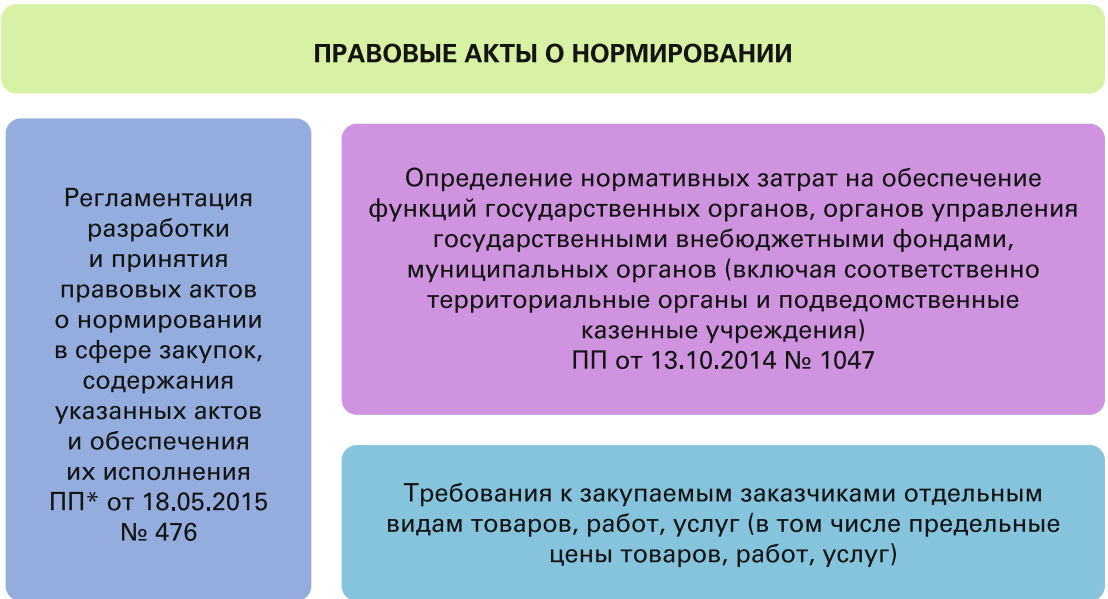


Рисунок 2.

Нормирование в сфере закупок: нормативное правовое регулирование



* ПП – постановление Правительства Российской Федерации

Рисунок 3.

Нормирование в сфере закупок: нормативное правовое регулирование



отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) (далее – нормирование свойств товаров).

Разграничение компетенции по подготовке вышеперечисленных актов установлено ч. 3, 4 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ (Рис. 3).

Правительство Российской Федерации уполномочено установить общие для всех публично-правовых образований требования к подготовке нормативных правовых актов, а также определить правила нормирования для федеральных органов, федеральных государственных учреждений.

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации определяют правила подготовки и содержание актов о нормировании, утверждаемых органами власти субъектов Российской Федерации для себя, своих территориальных органов (подразделений), государственных учреждений субъектов Российской Федерации.

Местные администрации муниципальных образований ответственны за формирование института нормирования в муниципальных образованиях, утверждают акты о порядке принятия актов о нормировании и правила определения нормативных затрат, а также требования к товарам, работам, услугам, закупаемым муниципальными заказчиками и муниципальными бюджетными учреждениями.

В целом в системе нормирования в сфере закупок предусматривается два вида (или направления) нормирования, из которых в силу положений ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ нормирование затрат может применяться самостоятельно, а нормирование свойств товаров

(Рис. 4) используется наряду с нормированием затрат. То есть положения ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ будут реализованы, а нормирование введено, если установлены правила определения нормативных затрат. Введение требований к товарам является дополнением к нормированию затрат, использование которого обусловлено накоплением необходимого материала в области товарооборота.

Под нормированием затрат понимается определение предельных объемов затрат на закупки товаров, работ, услуг в денежном выражении на обеспечение функций конкретного должностного лица (групп должностных лиц), исходя из установленных правил расчета, а также используемых при расчете нормативов (в том числе нормативов цены и нормативов количества).

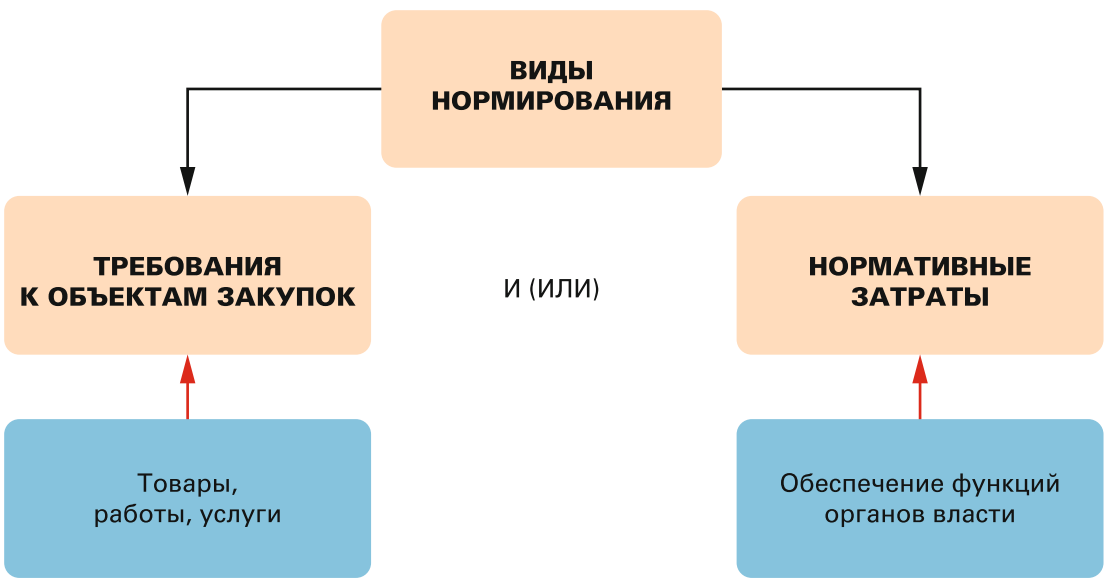
Нормирование свойств товаров – это определение значений свойств товара, которые обуславливают его пригодность для эксплуатации в целях оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения функций, а также товарных свойств, не обуславливающих такую пригодность, а также установление значения товарных свойств (характеристик), оказывающих преимущественное влияние на стоимость товара (работы, услуги).

Каждое из направлений нормирования имеет собственный субъектный состав (Рис. 5).

И если положения об определении нормативных затрат распространяются исключительно на органы власти и государственные (муниципальные) казенные учреждения (предполагается, что с 2016 г. к таким субъектам будут также отнесены государственные корпорации в части средств, предоставляемых из бюджета), то установлен-

Рисунок 4.

Виды нормирования



ные требования к свойствам товаров, работ, услуг обязаны применять при осуществлении закупок также государственные (муниципальные) бюджетные учреждения.

Акты о нормировании, регламентирующие требования к подготовке правовых актов о нормировании, а также акты, устанавливающие правила определения нормативных затрат, в настоящее время приняты Правительством Российской Федерации (Рис. 6).

Акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие требования к свойствам товаров, также приняты Правительством Российской Федерации, что делает их доступными для изучения:

- актом первого уровня является Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 926 «Об утверждении общих правил определения требований ккупаемым заказчиками отдельным видам товаров,

нения правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2015 № 476 (далее – Общие требования к актам о нормировании), предусматривается, что общие акты о нормировании (Постановления Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 и от 02.09.2015 № 926) и правила нормирования (к которым на федеральном уровне относятся Постановления Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 № 479, от 20.10.2014 № 1084, от 02.09.2015 № 927) принимаются в форме нормативных правовых актов.

Представляется, что акты о нормировании затрат и нормировании свойств товаров, принятые государственными органами и муниципальными органами (главными распорядителями бюджетных средств), являются техническими актами в значении, указанном в п. 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, ут-

вержденных Приказом Минюста РФ от 04.05.2007 № 88, и соответственно такие акты не подлежат направлению на регистрацию.

Для удобства дальнейшего восприятия предлагается классифицировать все принимаемые акты в зависимости от их содержания. Несмотря на то что положениями ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ и процессуальные акты (то есть акты, регламентирующие порядок принятия других актов о нормировании) и акты, определяющие сущностные характеристики нормирования, называются правилами нормирования, в дальнейшем предлагается процессуальные акты называть правилами нормирования, а содержательные – актами о нормировании (Рис. 7).

Акты о нормировании, регламентирующие нормирование свойств товаров, подлежат обязательному предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов при государственных органах, органах управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органах (п. 3 Общих требований к актам о нормировании). К актам о нормировании, опре-

Рисунок 5.
Субъекты регулирования норм об определении нормативных затрат и требований к товарам (работам, услугам)

НОРМАТИВНЫЕ ЗАТРАТЫ	ТРЕБОВАНИЯ К СВОЙСТВАМ ТОВАРОВ
Президент (губернатор, глава муниципального образования)	Президент (губернатор, глава муниципального образования)
Органы исполнительной власти	Органы исполнительной власти
Законодательные (представительные) органы	Законодательные (представительные) органы
Судебные органы	Судебные органы
Органы надзора и аудита	Органы надзора и аудита
Казенные учреждения	Казенные учреждения
	Бюджетные учреждения

Рисунок 6.
Общие правила нормирования и правила нормирования, установленные в целях обеспечения федеральных нужд

РАЗРАБОТКА И ПРИНЯТИЕ АКТОВ О НОРМИРОВАНИИ

- 1-й уровень**

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2015 № 476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения»
- 2-й уровень (федеральный)**

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 № 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»

НОРМАТИВНЫЕ ЗАТРАТЫ

- 1-й уровень**

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов»
- 2-й уровень (федеральный)**

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений»

работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (далее – Общие требования к товарам);

- актом второго уровня является Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 927 «Об определении требований ккупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (далее – Федеральные требования к товарам).

Предметом постановлений Правительства Российской Федерации от 18.05.2015 № 476 и от 19.05.2015 № 479 является процедура подготовки и принятия актов о нормировании в первом случае устанавливающих общефедеральные положения (например Постановление Правительства Российской Федерации от 13.12.2014 № 1047), во втором – регулирующих закупки в целях обеспечения нужд отдельного публично-правового образования (например Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 1084 или приказ (распоряжение) федерального органа исполнительной власти, утверждающее нормативные затраты на обеспечение функций). Общими требованиями к порядку разработки и при-

деляющим нормирование затрат, требование об обязательном обсуждении на заседаниях общественных советов не относится.

Причина такого различия в подходах к нормативному правовому регулированию связана с оказываемым воздействием на негосударственный сектор экономики. Нормирование затрат

относится к актам, регулирующим правоотношения исключительно в среде сектора государственного управления. Нормирование свойств товаров непосредственно затрагивает интересы производителей и продавцов на товарных рынках, является дополнительным инструментом воздействия на экономику предприятий.

Рисунок 7.
Нормирование в сфере закупок: нормативно-правовое регулирование



Реализация правовой нормы об общественном обсуждении может проводиться двумя способами.

Первый способ заключается в том, что может быть задействован механизм, изложенный в ст. 13 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в соответствии с положениями которой общественные советы создаются при федеральных органах исполнительной власти, при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и могут создаваться при органах местного самоуправления.

Указанные общественные советы при федеральных органах исполнительной власти по общему правилу формируются на конкурсной

основе, организатором конкурса является Общественная палата Российской Федерации, а требования к кандидатурам в состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти разрабатываются соответствующим федеральным органом исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации. Состав общественного совета, сформированный из числа кандидатур, отобранных на конкурсной основе, утверждается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации.

Наряду с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» деятельность общественных советов на федеральном уровне также регламентируется Фе-

деральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ст. 20), Указом Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации». Особое место в системе нормативных правовых актов, регулирующих деятельность общественных советов, занимает Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение), подготовленный Общественной палатой Российской Федерации совместно с Открытым правительством и утвержденный протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4 (документ дорабатывается).

Порядок формирования общественных советов органами власти субъекта Российской Федерации или муниципальными органами Федерации или муниципальными органами Федерации законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ не установлен. В этой связи правовую основу деятельности общественных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации составляют законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а на муниципальном уровне – акты органов местного самоуправления.

Единым для действующих в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ общественных советов является требование о недопустимости включения в состав совета лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также другие лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации.

Дополнительные требования к деятельности общественных советов при рассмотрении ими вопросов нормирования в сфере закупок устанавливаются подпунктом «г» п. 6 Общих требований к актам о нормировании, в соответствии с которым актом Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций устанавливается порядок рассмотрения на заседаниях общественных советов проектов актов, регулирующих нормирование свойств товаров.

Применение механизма общественных советов, созданных в рамках Федерального закона № 212-ФЗ, на федеральном уровне ограничено также нормами Порядка разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанием указанных актов и обеспечением их исполнения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.05.2015 № 479 (далее – Федеральные требования к актам о нормировании).

Так, п. 3 Федеральных требований к актам о нормировании установлено, что в состав общественного совета входят представители федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности. Если предположить, что такими представителями могут являться сотрудники органа власти, работающие по трудовому договору, с которыми не заключается служебный контракт (например сотрудник, занимающий должность главного консультанта согласно штатному расписанию органа), то вопрос об их внеконкурсном назначении в состав общественного совета следует рассматривать с точки зрения их «временного членства», то есть только при рассмотрении общественным советом актов о нормировании, регулирующих нормирование свойств товаров, указанные лица будут участвовать в заседании совета и принятии им решений.

В вышеприведенном пункте Федеральных требований к актам о нормировании указано, что в общественный совет должен входить представитель органов, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности. Основанием для определения такого органа является номенклатура товаров (работ, услуг), позволяющая установить орган, ответственный за развитие соответствующего сектора экономики.

Например, если актом о нормировании устанавливаются значения характеристик (свойств) планшетных компьютеров, автотранспортных

средств, то уполномоченными органами будут Минпромторг России, ФАС России. В случае установления актом о нормировании значений характеристик (свойств) инвалидных кресел-колясок уполномоченными органами будут Минздрав России, ФАС России.

Вторым способом формирования общественного совета для рассмотрения проектов актов о нормировании является регламентация в акте Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации и местной администрации, устанавливающей требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, порядка создания и функционирования общественных советов при органах власти для рассмотрения актов о нормировании.

Представляется, что второй способ регулирования позволяет создать единый для всех органов общественный совет или использовать уже созданные консультационные органы по отраслям экономики.

В соответствии с п. 6 Общих требований к актам о нормировании правила нормирования помимо положений об общественных советах должны также содержать:

- требования к правовой форме, порядку согласования актов о нормировании, срокам их утверждения и размещения в единой информационной системе в сфере закупок;
- случаи внесения изменений в акты о нормировании;
- требование об обязательном обсуждении отдельных актов о нормировании в целях осуществления общественного контроля, а также порядок такого обсуждения.

Правила нормирования федерального уровня (Федеральные требования к актам о нормировании) во исполнение указанных требований предусматривают, что акты о нормировании, принимаемые Правительством Российской Федерации для федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, разрабатываются в форме постановлений, то есть являются нормативными правовыми актами. Указанные постановления Правительства Российской Федерации и изменения в них готовятся финансовым органом (Минфином России) по согласованию с органами, уполномоченными в сфере экономики и защиты конкуренции (Минэкономразвития России и ФАС России).

Представляется, что вопрос о том, являются ли акты о нормировании федеральных государственных органов, органов управления государ-

ственными внебюджетными фондами Российской Федерации нормативными правовыми (то есть устанавливающими нормы права для неопределенного круга лиц) или правовыми (то есть предусматривающими правила для ограниченного круга лиц) Федеральными требованиями к актам о нормировании, решен в пользу последнего варианта, поскольку все положения, посвященные актам о нормировании федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, регламентируют работу именно с правовыми актами. Необходимо отметить, что акты о нормировании федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации устанавливают положения, применимые исключительно подведомственными учреждениями и территориальными органами, которые не распространяются на иных лиц.

Вместе с тем требования к форме актов о нормировании федеральных государственных органов устанавливаются Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009. При этом, как уже отмечалось в настоящей статье, указанные акты не подлежат государственной регистрации. Кроме того, в соответствии с п. 3 Федеральных требований к актам о нормировании указанные акты могут содержать ссылку на утвержденный руководителем перечень или таблицу. Такие акты должны согласовываться с субъектами бюджетного планирования.

Федеральные требования к актам о нормировании не устанавливают специальный срок для принятия актов о нормировании, предусматривающих нормирование свойств товаров.

Для актов о нормировании, регламентирующих нормирование затрат, срок принятия установлен до 1 июня текущего финансового года. При этом изменения, внесенные в указанные правовые акты, могут применяться для обоснования объекта и (или) объектов закупки, только если они внесены до представления субъектами бюджетного планирования возвратного распределения бюджетных ассигнований.

Указанная норма направлена на обеспечение взаимосвязи бюджетного процесса с закупочным процессом, подтверждая, что формирование планов закупок и планов-графиков будет происходить в процессе рассмотрения и утверждения бюджетов (часть ст. 17 Федерального закона № 44-ФЗ).

При формировании обоснований бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг базой для такого обоснования должен являть-

ся проект плана закупок заказчика. Формируя проект плана закупок, необходимо ответить на вопрос: почему мы вправе приобрести именно этот объект закупок? И такой вопрос появляется только при наличии сведений об имеющемся в распоряжении заказчика объеме финансового обеспечения.

Таким образом, акты о нормировании, регламентирующие нормирование затрат, могут приниматься сроком на год или быть бессрочными, но установленное п. 13 Федеральных требований к актам о нормировании положение обязывает федеральные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации внести изменения в указанные акты до 1 июня года, в котором данные акты будут использоваться для обоснования бюджетных ассигнований.

Еще одно требование к срокам, установленное Федеральными требованиями к актам о нормировании, заключается в обязательности их ежегодного пересмотра.

Порядок такого пересмотра постановлением не определен, что позволяет федеральным государственным органам, органам управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации использовать возможность внесения изменений в указанные акты по необходимости. То есть ежегодно в порядке, установленном для обсуждения актов на общественном совете, рассматривается вопрос о внесении изменений в акты о нормировании или об отсутствии оснований для внесения изменений в указанные акты. В случае, если внесения изменений не требуется, решение одобряется общественным советом.

Требования к ежегодному пересмотру актов о нормировании обусловлены изменением ценовых предложений на соответствующих товарных рынках (в части нормирования затрат), а также факторами, влияющими на изменение товарных свойств (например научно-техническим прогрессом).

Утвержденные акты о нормировании федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации подлежат размещению в течение 7 рабочих дней со дня принятия в единой информационной системе в сфере закупок.

Порядок рассмотрения актов федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации о нормировании, предусматривающих нормирование свойств товаров, на общественных советах предусматривает предложение семидневное общественное обсуждение данных актов (п. 4, 5 Федеральных требований к актам о нормировании).

На поступившие предложения федеральный государственный орган, орган управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов в соответствии с положениями ст. 10–12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Указанные предложения и ответы на них размещаются в информационной системе в трехдневный срок со дня оформления ответа.

Размещение проекта указанного акта, предложений по нему и ответов на них осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 № 913 «Об утверждении Положения о размещении заказов на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию» (далее – постановление № 913).

В соответствии с п. 2.23 Порядка регистрации заказчиков и иных лиц, на которых распространяется действие Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за исключением поставщиков (подрядчиков, исполнителей), на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru), утвержденного приказом Казначейства России от 25.03.2014 № 4н, для размещения вышеназванной информации на официальном сайте федеральный государственный орган должен обладать полномочием «орган, устанавливающий правила нормирования». Для получения такого полномочия необходимо обратиться в орган Федерального казначейства по месту нахождения.

После общественного обсуждения указанный проект акта рассматривается на заседании общественного совета при федеральном государственном органе, органе управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации, который принимает одно из следующих решений, оформляемых протоколом совета (размещается в единой информационной системе в течение трех дней со дня принятия):

- а) о необходимости доработки проекта правового акта;

б) о возможности принятия правового акта.

Одобренный общественным советом правовой акт принимается федеральным государственным органом, органом управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации и размещается в единой информационной системе в течение 7 дней со дня принятия.

При размещении актов о нормировании в единой информационной системе необходимо учитывать положения ч. 4 ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ о том, что сведения, составляющие государственную тайну, в единой информационной системе не размещаются (Рис. 8).

Рассмотренные требования к принятию правовых актов о нормировании распространяются только на правовые акты, принимаемые после 1 января 2016 г., то есть после вступления в силу постановлений 496 и 497. До указанной даты особенности принятия правовых актов о нормировании не установлены.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о распространении нормирования на государственные корпорации, признаваемые ст. 3

Федерального закона № 44-ФЗ государственными заказчиками, и на учреждения науки, образования, культуры, здравоохранения, являющиеся в соответствии с законодательством Российской Федерации наиболее значимыми учреждениями, которые также в соответствии со ст. 3 и 15 Федерального закона № 44-ФЗ являются заказчиками.

В этой связи необходимо учитывать положения ч. 1 и 2 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ, в соответствии с которыми под нормированием подразумеваются требования к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам. То есть, поскольку корпорации и особо значимые учреждения являются заказчиками, то требования для закупаемых ими товаров, работ, услуг должны быть утверждены (нормирование свойств товаров). При этом, несмотря на то, что соответствующие положения не нашли отражения в Федеральных требованиях к актам о нормировании, представляется, что такие юридические лица будут сами утверждать ведомственные перечни, исходя из закупаемых ими и подведомственными бюджетными учреждениями товаров, работ, услуг.

Рисунок 8.
Требования к актам Правительства РФ и ФОИВ о нормировании (постановление № 479)



ЧАСТЬ 2. НОРМИРОВАНИЕ ЗАТРАТ (НОРМАТИВНЫЕ ЗАТРАТЫ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИЙ)

ОБЩИЕ ПРАВИЛА НОРМИРОВАНИЯ ЗАТРАТ

Основу правового регулирования нормирования затрат составляют принятые в реализацию нормы ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ. Общие требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 (далее – постановление № 1047, Общие правила нормирования затрат) (акт первого уровня), акты высших исполнительных органов государственной власти, местных администраций муниципальных образований об утверждении правил определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения) (акты второго уровня) и акты органов власти (органов местного самоуправления), государственных внебюджетных фондов утверждают нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений (акты третьего уровня).

К актам второго уровня, регламентирующим нормирование затрат для федеральных

государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации относится Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений», утвердившее Требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений (далее – постановление № 1084, Федеральные правила нормирования затрат).

По состоянию на 1 декабря 2015 г. акты третьего уровня приняты 74 федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, 4 государственными органами Российской Федерации (Счетная палата Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и др.)¹.

Необходимо отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 114 Федерального закона № 44-ФЗ планирование закупок, обоснование и нормирование закупок вступают в силу с 1 января 2016 г.

¹ По данным мониторинга, проводимым Минфином России (письма от 31.03.2015 № 01-02-01/02-17874, от 01.06.2015 № 01.02.01/02-31658, от 14.08.2015 № 01-02-01/02-46971, от 27.10.2015 № 01-02-01/02-61718), размещены на сайте Минфина России по адресу http://minfin.ru/ru/performance/budget/nz_fgo/

Представляется, что нормирование и обоснование входят в общий для них правовой институт планирования закупок. В этой связи положения ч. 24 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ о досрочном введении обязанности заказчиков использовать отдельные элементы института планирования могли быть реализованы высшими органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований) путем принятия нормативного правового акта.

Для государственных заказчиков, действующих от имени Российской Федерации, нормативное закрепление указанное решение получило в п. 2 и 3 постановления 1084, в соответствии с положениями которых срок введения в силу нормирования затрат для федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации – 1 января 2015 г.

Принятое решение позволило Правительству Российской Федерации подготовить систему нормирования затрат для обоснования закупок при формировании планов закупок (норма вступает в силу с 1 января 2016 г. и применяется при формировании планов закупок на 2017 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.), выявить недостатки процессов, рассмотреть полученные результаты. Кроме того, проведена апробация использования указанного элемента института планирования в бюджетном процессе при обосновании бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг.

Возможность принятия решений в области нормирования затрат обеспечивается введением мониторинга, предмет которого будет изменяться в зависимости от стадии реализации нормирования затрат.

Представляется, что на первом этапе процесс внедрения нормирования затрат должен пройти стадию определения «правил игры», то есть формирования нормативного регулирования, позволяющего субъектам праворегулирования определиться с правами и обязанностями. Предметом мониторинга данной стадии являются полнота и качество подготовки правовых актов о нормировании. Особенно актуален такой мониторинг будет в системах регулирования, отнесших полномочия по утверждению актов о нормировании затрат к компетенции главных распорядителей бюджетных средств.

В настоящее время предметом мониторинга, проводимого Минфином России, являются:

- количество принятых актов (показатель мониторинга отражает возможность реализации нормирования затрат. Чем выше значение утвержденных нормативных затрат, тем более реализуемым становится процесс нормирования);

- количество актов, размещенных на ООС (показатель мониторинга отражает публичность и доступность информации о деятельности органов власти. Показывает обеспечение степени вовлеченности гражданского общества в государственное управление);
- соответствие указанных актов требованиям законодательства Российской Федерации (включает анализ соответствия приведенной классификации нормативных затрат, полноту содержания нормативов цены и количества, наличие в акте порядка расчета. Показатель мониторинга отражает применимость акта. Соответствие акта выявленным ключевым показателям позволяет использовать его для обоснования бюджетных ассигнований и обоснования планов закупок. Отклонение хотя бы по одному из указанных показателей влечет невозможность использования акта);
- возможность использования акта при формировании обоснований бюджетных ассигнований (для определения указанного показателя требуется установить соотношение между количеством затрат, правила расчета которых соответствуют установленным требованиям, и количеством затрат, расчет которых произвести не представляется возможным. Объем затрат, которые невозможно использовать при обосновании бюджетных ассигнований на закупки, показывает степень обоснованности расходов на закупки в составляемом бюджете).

Периодичность проведения мониторинга на данной стадии должна определяться высшим исполнительным органом. Для федерального уровня применена квартальная периодичность.

На этапе формирования нормативного регулирования базовым показателем мониторинга является показатель по количеству главных распорядителей, принявших акты о нормировании. Объясняется такой подход тем, что после установки «правил игры» можно рассуждать об их качестве, проводить их доработку и совершенствование. Если «правил игры» нет, то процесс не может быть реализован вовсе. В этой связи результаты данного этапа мониторинга по годовому циклу должны быть предметом рассмотрения высшего исполнительного органа, по итогам которого целесообразно принять решение об оценке исполнения ведомством поручений высшего исполнительного органа (Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации муниципального образования).

Следующим этапом, который будет проходить процесс нормирования затрат, является этап внедрения.

Предметом мониторинга данного этапа будут:

- количество изменений в акты о нормировании затрат, размещенных на ООС;
- соответствие актов органов власти, органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами о нормировании затрат (изменений, вносимых в указанные акты) требованиям законодательства Российской Федерации;
- возможность использования акта при формировании обоснований бюджетных ассигнований;
- количество актов, при подготовке которых использованы единые формульные расчеты;
- выявление средних значений нормативов цены и нормативов количества, а также отклонений от указанных значений;
- количество органов, обеспечивших использование нормирования затрат в бюджетном планировании.

На первом и втором этапе процесс нормирования затрат методами мониторинга будет связан с изучением документов, представление регулярной отчетности, текущей статистикой.

Представляется, что заключительным этапом, позволяющим говорить, что процесс нормирования запущен, будет использование нормирования затрат.

К показателям данного этапа мониторинга могут быть отнесены:

- количество изменений в акты о нормировании затрат, размещенных на ООС;
- соответствие актов органов власти, органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами о нормировании затрат (изменений, вносимых в указанные акты) требованиям законодательства Российской Федерации;
- количество органов, в отношении которых выдано предписание о необоснованности закупки (количество представлений);
- выявление средних значений нормативов цены и нормативов количества, а также отклонений от указанных значений;
- количество направлений затрат, в отношении которых принято решение о централизации закупок;
- динамика изменений цен государственных контрактов по направлениям затрат;
- количество направлений затрат, по которым с позиции участников закупок установлен норматив цены, значительно отличающийся от рыночных цен.

На третьем этапе мониторинга вышеперечисленные методы будут дополнены методом анкетирования, проводимого среди участников закупок.

Описанная система мониторинга позволит выявить формирующиеся недостатки процесса нормирования затрат (риски) и своевременно предпринять меры по их устранению.

Результаты мониторинга позволят Правительству Российской Федерации подготовить изменения в постановления № 1047 и № 1084, направленные на:

- формирование структурированной классификации затрат;
- предоставление отдельным органам государственной власти самостоятельно устанавливать для себя правила нормирования затрат, соответствующие Общим правилам нормирования затрат;
- уточнение порядка формульного расчета по отдельным направлениям затрат;
- изменение утвержденных нормативов количества по затратам на приобретение автотранспорта контрольными органами.

Общие правила нормирования затрат приняты в реализацию пп. 2 ч. 3 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ и устанавливают положения, обязательные для актов второго и третьего уровней любого публично-правового образования (см. Рис. 3).

Общие правила нормирования затрат определяют перечень субъектов, применяющих нормативные затраты, содержание нормирования затрат, взаимосвязь нормирования затрат с бюджетным процессом (Рис. 9).

Общие правила нормирования затрат устанавливают компетенцию высших исполнительных органов на определение порядка расчета нормативных затрат, в том числе предусматривают право данных органов делегировать указанные полномочия главным распорядителям бюджетных средств. То есть высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации муниципальных образований в правовых актах второго уровня вправе определить виды, группы или направления затрат, порядок расчета которых должны установить главные распорядители бюджетных средств, утверждая нормативные затраты для себя и подведомственных казенных учреждений. Указанный подход в отношении федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации Федеральными правилами нормирования затрат реализован, например, в отношении затрат на закупку товаров, работ и услуг в целях формирования государственного материального резерва, в том числе

Рисунок 9.
Нормирование затрат в контрактной системе в сфере закупок

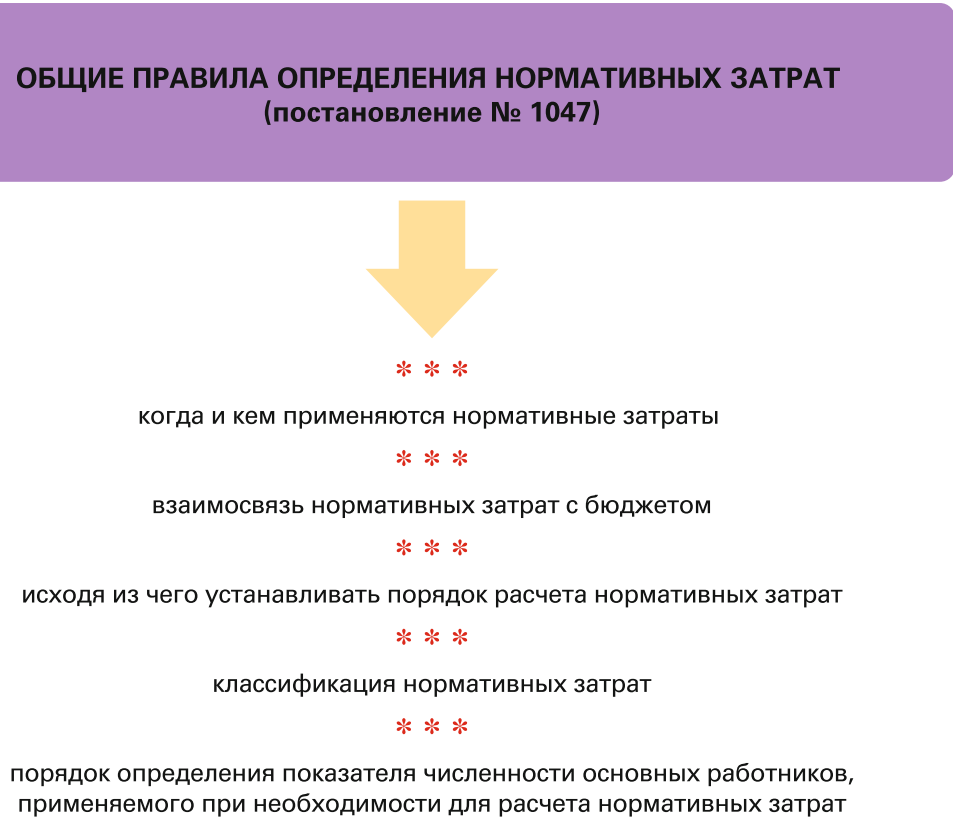
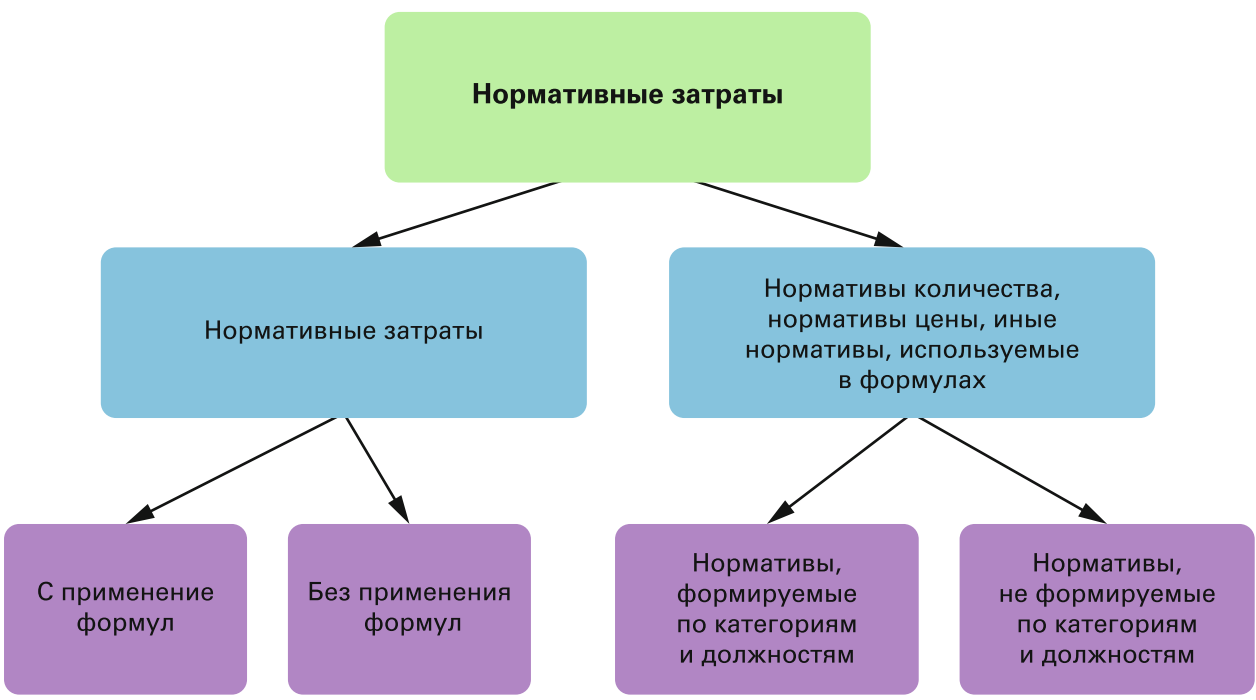


Рисунок 10.
Структура нормирования затрат



в рамках государственного оборонного заказа или затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (п. 3 Федеральных правил нормирования затрат).

При определении порядка расчета нормативных затрат по Общим правила нормирования затрат приоритет предоставляют формульному расчету (п. 5 Общих правил нормирования затрат). Наряду с формульным расчетом может использоваться расчет, не использующий формулы, в отношении которого должен быть установлен порядок его применения (Рис. 10).

В Федеральных правилах нормирования затрат формульный расчет установлен, например, для затрат на информационно-коммуникационные технологии, а для затрат на капитальный ремонт установлен порядок расчета, не использующий формулы (п. 1–35, 103 Положения об определении нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений, являющиеся приложением к Федеральным правилам нормирования затрат (далее – Федеральное положение о нормировании затрат).

П. 4 Общих правил нормирования затрат устанавливается норма, определяющая место и роль нормативных затрат в бюджетном процессе:

общий объем затрат, связанных с закупкой товаров, работ и услуг, рассчитанный на основе нормативных затрат, не может превышать объема лимитов бюджетных обязательств, доведенных до органов как получателей средств соответствующего бюджета на закупку товаров, работ и услуг в рамках исполнения бюджета.

Ключевым словом в приведенной формулировке является слово «рассчитанных», так как показывает, что акты второго и третьего уровней должны позволить рассчитать объем затрат по тому или иному направлению затрат, используя учетные данные заказчика. То есть указанные акты не могут установить суммы, направляемые на приобретение товаров, работ, услуг, поскольку такой подход не учитывал бы данные финансово-хозяйственной деятельности отдельного заказчика и не отражал нормирование его деятельности.

Показательными с указанной точки зрения являются акты об утверждении нормативных затрат федеральных государственных органов, в основном утверждающих нормативы цены и нормативы количества, используемые в формульных расчетах (например Приказ Минкультуры России от 29.06.2015 № 1850).

Вместе с тем формулировка п. 4 Общих правил нормирования затрат нуждается в пояснении. Расчет, произведенный заказчиком – получателем

бюджетных средств, не является основанием для того, чтобы соответствующие бюджетные ассигнования были предусмотрены. Произведенный государственным (муниципальным) заказчиком расчет необходим для того, чтобы обосновать предусматриваемый ему объем бюджетных ассигнований, и именно в этой связи объем рассчитанных затрат не может превышать первоначально доведенных предельных объемов бюджетных ассигнований, а после утверждения бюджета – доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Еще одним важным элементом Общих правил нормирования затрат является вводимая классификация нормативных затрат, позволяющая сопоставлять показатели по затратам различных государственных органов и органов местного самоуправления (Рис. 11).

Обязательными для применения всеми органами являются виды и группы нормативных затрат, а также направления затрат, установленные п. 6–16 Общих правил нормирования затрат.

Направления затрат, не предусмотренные Общими правилами нормирования затрат, вводятся актами второго уровня (см. Рис. 3). При этом представляется, что в случае, если введенные актом второго уровня направления затрат не позволяют отнести к ним затраты на приобретение определенных товаров, работ, услуг, то право определения дополнительных направлений затрат может быть предоставлено органам главным распорядителем бюджетных средств, утверждающим акты третьего уровня (Рис. 12).

Едиными для всех государственных (муниципальных) видов затрат являются:

- 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;
- затраты на закупку товаров, работ и услуг в целях формирования государственного материального резерва, в том числе в рамках государственного оборонного заказа;
- затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- затраты на информационно-коммуникационные технологии;
- затраты на капитальный ремонт государственного (муниципального) имущества;
- 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 госу-

Рисунок 11.
Классификация в нормировании затрат в сфере закупок



Рисунок 12.
Направления затрат* по группе затрат «Затраты на услуги связи»

- нормативные затраты на абонентскую плату;
- нормативные затраты на повременную оплату местных, междугородних и международных телефонных соединений;
- нормативные затраты на оплату услуг подвижной связи;
- нормативные затраты на передачу данных с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и услуг интернет-провайдеров для планшетных компьютеров;
- нормативные затраты на передачу данных с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет и услуг интернет-провайдеров;
- нормативные затраты на электросвязь, относящуюся к связи специального назначения, используемой на региональном уровне;
- нормативные затраты на электросвязь, относящуюся к связи специального назначения, используемой на федеральном уровне;
- нормативные затраты на оплату услуг по предоставлению цифровых потоков для коммутируемых телефонных соединений;
- нормативные затраты на иные услуги связи в сфере информационно-коммуникационных технологий.

*Направления затрат определяются актами о нормировании 2-го уровня, а в установленных ими случаях – актами 3-го уровня

- государственную (муниципальную) собственность;
- затраты на дополнительное профессиональное образование работников;
- 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).

В рамках каждого вида затрат выделены обязательные для всех группы затрат. Например, по виду затрат «Затраты на информационно-коммуникационные технологии» предусмотрены следующие группы затрат:

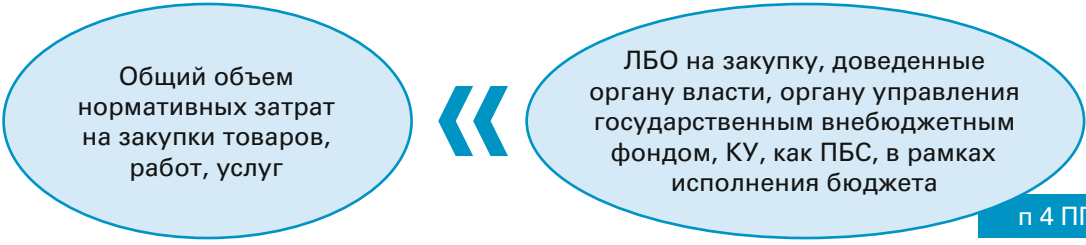
- затраты на услуги связи;
- затраты на аренду;
- затраты на содержание имущества;
- затраты на приобретение прочих работ и услуг, не относящихся к затратам на услуги связи, аренду и содержание имущества;
- затраты на приобретение основных средств;
- затраты на приобретение нематериальных активов;
- затраты на приобретение материальных запасов в сфере информационно-коммуникационных технологий;
- иные затраты в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Для отдельных групп Общими правилами нормирования затрат выделяются направления, например, для группы затрат «Затраты на приобретение нематериальных активов» вида затрат «Затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы включают» предусмотрены следующие направления затрат:

- затраты на приобретение исключительных прав на ноу-хау и объекты смежных прав;
- затраты на приобретение исключительных прав на научные разработки и изобретения;
- иные затраты на приобретение нематериальных активов в рамках выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Поскольку одним из назначений нормативных затрат является обоснование доведенных предельных объемов бюджетных ассигнований в части планируемых бюджетных ассигнований на закупку, необходимо иметь в виду, что на закупку товаров, работ, услуг планируются бюджетные ассигнования не только по виду расходов классификации расходов бюджетов 200 «Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд», но и по соответствующим подгруппам и элементам следующих групп видов расходов: 300 «Социальное обеспечение и иные выплаты населению», 400 «Капитальные вложения в объекты государ-

Рисунок 13.
Использование нормативных затрат в бюджетном планировании



Форма ОБАС, предоставляемая ГРБС в МФ

Объем бюджетных ассигнований, тыс. руб.					
Наименование получателя средств федерального бюджета	2015	2016	2017	2018	Объем принятых бюджетных обязательств, подлежащих исполнению за пределами планового периода, тыс. рублей
ПБС 1	5500	5500	5500	5500	0
ПБС 2	5000	5000	5000	5000	0

Определяется по данным, предоставленным получателем бюджетных средств

ственной (муниципальной) собственности», 800 «Иные бюджетные ассигнования».

Представляется, что обоснование бюджетных ассигнований на закупки должно базироваться на перечне разнесенных на коды Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) групп объектов закупки, извещение о закупке которых (приглашение принять участие в определении поставщика (исполнителя, подрядчика) планируется разместить в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС) (направить участникам закупки) в очередном финансовом году и плановом периоде (Рис. 13).

При этом именно нормативные затраты являются одним из способов определения правомерности включения группы объектов закупки в указанный перечень и соответственно планирования на его приобретение бюджетных ассигнований (Рис. 14).

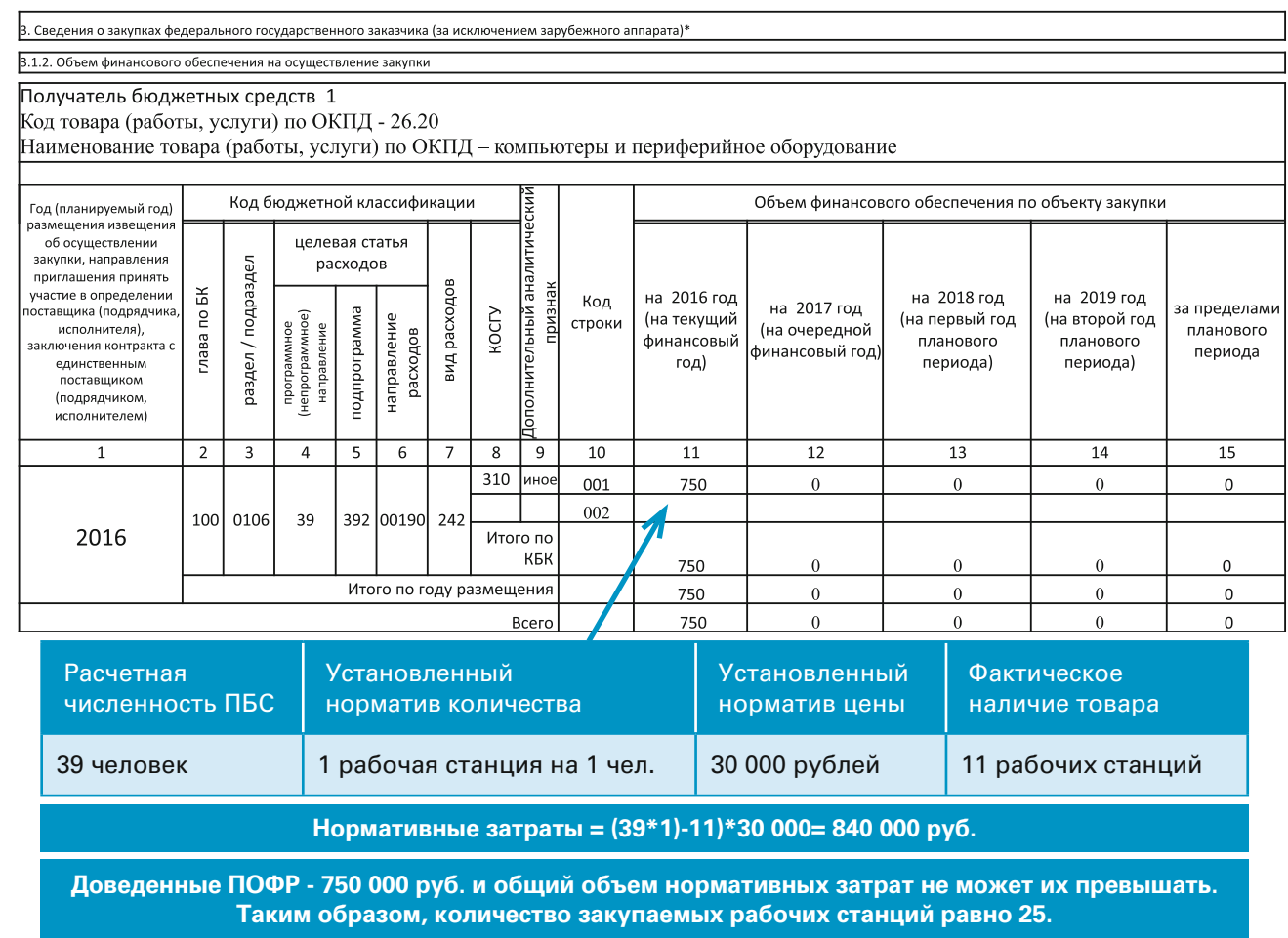
Задача органов власти и органов управления государственными внебюджетными фондами – определить значения показателей, установлен-

ных высшими исполнительными органами государственной власти (местными администрациями муниципальных образований) для расчета нормативных затрат на обеспечение функций для себя, своих территориальных органов (подразделений) и подведомственных казенных учреждений (которые в бюджетном процессе обладают полномочиями получателей бюджетных средств).

Указанные значения позволяют получателям бюджетных средств, вводя в утвержденные формулы показатели собственной финансово-хозяйственной деятельности, рассчитанные на основании установленных ГРБС значений, получить предметную номенклатуру закупок и соответствующий ей объем нормативных затрат.

После утверждения закона (решения) о бюджете в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств названная предметная номенклатура, вошедшая в обоснования бюджетных ассигнований, сформирует план закупок, объекты которого будут обоснованы нормативными затратами (п. 4 Общих правил нормирования затрат).

Рисунок 14.
Информация ПБС, формируемая с использованием НЗ



П. 16 Общих правил нормирования затрат предусмотрены положения, которые надлежит учитывать при установлении формульного расчета:

а) установленные государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами и муниципальными органами нормативы материально-технического обеспечения указанных органов, их территориальных органов и находящихся в их ведении казенных учреждений;

б) сроки эксплуатации (в отношении основных средств);

в) численность работников;

г) остатки основных средств и материальных запасов;

д) цену единицы планируемых к приобретению товаров, работ и услуг.

Сведения, предусмотренные подпунктами «а» и «д», являются нормативами количества и цены, необходимость включения которых в акты о нормировании затрат органов власти, органов управления государственными внебюджетными

фондами установлена, например, подпунктом «б» п. 22 Федеральных требований к актам о нормировании, п. 5 Федеральных правил нормирования затрат.

Вопрос о порядке учета предусмотренных п. 16 Общих правил нормирования затрат показателей при установлении формульного расчета относится к компетенции высших исполнительных органов и должен быть реализован в актах второго уровня (см. Рис. 3).

Еще одно требование, установленное Общими правилами нормирования затрат, касается утверждения правила определения численности. Данный показатель наряду с нормативами количества и цены используется в формульном расчете и требует определения методологии расчета (Рис. 15).

Безусловно, не все затраты подлежат нормированию, исходя из численности. Например, при расчете затрат на проведение текущего ремонта, на содержание прилегающей территории, предусмотренных п. 61, 62 Федерального положения

Рисунок 15.
Условия использования нормативов

Затраты на приобретение мебели. Кресло для персонала

Количество планируемых к приобретению товаров (основных средств и материальных запасов) определяется с учетом фактического наличия количества товаров, учитываемых на балансе (п. 7 ПП 1084)



о нормировании затрат, показатель численности не используется. Затраты, рассчитываемые на единицу численности, должны основываться на положениях п. 17, 19–22 Общих правил нормирования затрат, предусматривающих, что для федеральных органов государственной власти (государственных органов), государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, используя показатель расчетной численности основных работников.

Показатель расчетной численности работников определяется, исходя из увеличения фактической численности не более чем на 10% (Рис. 16).

В случае если полученное значение расчетной численности превышает значение предельной численности, при определении нормативных затрат используется значение предельной численности.

Показатель расчетной численности основных работников для государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, не относящихся к сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны, определяется по формуле, установленной для федеральных государственных органов, не относящихся к сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны, если актами второго уровня высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или местных администраций муниципальных образований, не установлен иной порядок расчета показателя.

Норматив цены (цена единицы планируемых к приобретению товаров, работ и услуг) в соответствии с п. 22 Общих правил нормирования затрат определяется органом в акте третьего уровня с учетом положений ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ.

Такой подход означает использование для определения норматива цены предусмотренных ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ методов определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта (цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)).

Вместе с тем норматив цены не является единственным источником для формирования начальной (максимальной) цены контракта (цены контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), поскольку не учитывает контрактные условия (например объем или сроки поставки, наличие или отсутствие условий об авансировании и об обеспечении исполнения контракта) и является ориентировочным значением цены единицы продукции, сложившейся на рынке.

В этой связи норматив цены по сути является референтной (среднерыночной) ценой, полномочия по определению которой возложены на главных распорядителей бюджетных средств.

Представляется, что такой подход может рассматриваться как переходная норма в отношении формирования реестра референтных цен.

В настоящее время каждый главный распорядитель бюджетных средств, утверждая нормативы цены, создает такой реестр, применяемый подведомственными органами и казенными учреждениями, используя собственный опыт, навыки и профессионализм. Индивидуальный подход главных распорядителей бюджетных средств к утверждению нормативов цены влечет существенное различие в значениях таких нормативов на однородные товары, работы, услуги. Такие различия на данном этапе выравниваются благодаря действиям общественного контроля.

Дополнительной помощью главным распорядителям бюджетных средств в процессе определения нормативов цены может являться создание каталога товаров, работ, услуг, предусмотренного ст. 23 Федерального закона № 44-ФЗ (если каталог будет содержать информацию производителя (продавца) о ценах за единицу).

Впоследствии после определения структуры реестров складывающаяся система формирования реестров референтных цен может быть трансформирована в формирование единого реестра на основе аутсорсинга, подразумевающего передачу полномочий главных распорядителей бюджетных средств информационно-ценовым агентствам, являющимся профессиональными участниками процесса сбора и обработки ценовой информации.

Далее рассмотрим вопросы подготовки актов о нормировании федеральными органами государственной власти (государственными органами) и органами управления государственными фондами Российской Федерации.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА НОРМИРОВАНИЯ ЗАТРАТ

Методология, изложенная в Общих правилах нормирования затрат, реализуется и развивается в актах второго уровня, к которым относятся Федеральные правила нормирования затрат.

Федеральные правила нормирования затрат ввели досрочную обязанность нормирования в части затрат для федеральных органов государственной власти (государственных органов) и органов управления государственными фондами Российской Федерации (далее – ГРБС) начиная с 1 января 2015 г.

Рисунок 16.
Правила определения значения численности при использовании указанного показателя в расчетах нормативных затрат

При определении нормативных затрат используется показатель расчетной численности основных работников ($Ч_{оп}$)

- Для государственных и муниципальных органов: $Ч_{оп} = (Ч_с + Ч_р + Ч_{нот}) \times 1,1$
- Для государственных органов, относящихся к сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны:
 $Ч_{оп} = (Ч_с + Ч_р + Ч_{нот} + Ч_{воен} + Ч_{спецзв}) \times 1,1$
- Для государственных внебюджетных фондов: $Ч_{оп} = Ч_ф \times 1,1$

$Ч_с$ – фактическая численность служащих;
 $Ч_р$ – фактическая численность работников, замещающих должности, не являющиеся должностями службы;
 $Ч_{нот}$ – фактическая численность работников, денежное содержание которых осуществляется в рамках новой системы оплаты труда;
 $Ч_{воен}$ – фактическая численность работников органа власти, являющихся военнослужащими;
 $Ч_{спецзв}$ – фактическая численность сотрудников, имеющих специальные звания;
 $1,1$ – коэффициент, который может быть использован на случай замещения вакантных должностей.

Рисунок 17.
Определение порядка расчета

НОРМАТИВЫ ЦЕНЫ И КОЛИЧЕСТВА ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

- в случае если в формулах используются нормативы цены и количества товаров, работ, услуг, органы власти должны их установить (если нормативы не определены в приложениях № 1 и 2 к Правилам определения нормативных затрат);
- в случае если нормативы цены и количества товаров, работ, услуг определены пунктом 5 Правил, утвержденных Постановлением № 1084, то такие нормативы формируются по категориям или группам должностей (исходя из специфики функций и полномочий федерального государственного органа, должностных обязанностей его работников)

В соответствии с п. 2 Федеральных правил нормирования затрат ГРБС должны были до 31 декабря 2014 г. утвердить нормативные затраты на обеспечение собственных функций, функций его территориальных органов и подведомственных казенных учреждений (далее – подведомственные ПБС).

При этом до 2017 г. ГРБС могут определять нормативные затраты с использованием формул, предусмотренных Федеральном положением о нормировании затрат, или вправе утвердить иной порядок расчета нормативных затрат.

Начиная с 2017 г. не допускается использование иного порядка расчета в отношении нормативных затрат, для которых Федеральным положением о нормировании затрат установлен формульный расчет.

Таким образом, Федеральные правила нормирования затрат предусмотрели преимущественно формульный порядок расчета нормативных затрат, установили соответствующие формулы и закрепили за ГРБС право для расчета нормативных затрат, в отношении которых Правительством Российской Федерации не установлен порядок расчета, установить собственный порядок расчета (п. 3 Федеральных правил нормирования затрат) (Рис. 17).

В соответствии с четвертым абзацем п. 3 Федеральных правил нормирования затрат порядок расчета нормативных затрат должен учитывать национальные стандарты, технические регламенты, технические условия и иные документы, а также учитывать регулируемые цены (тарифы). Данная формулировка позволяет говорить о том, что:

- устанавливаемые нормативы количества должны быть научно-обоснованными, отвечать экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям;
- при установлении нормативов цены на товары (работы, услуги), цены на которые регулируются, норматив цены должен соответствовать регулируемой цене.

П. 4 и 5 Федеральных правил нормирования затрат при расчете нормативных затрат обязывают ГРБС использовать нормативы цены и количества, если указанные нормативы не установлены названными правилами, при этом в случае если нормативы поименованы в п. 5 Федеральных правил нормирования затрат, такие нормативы разрабатываются и утверждаются как индивидуальные (установленные для каждого работника) и (или) коллективные (установленные для нескольких работников) по категориям или группам должностей (исходя из специфики функций и полномочий федерального государственного органа, должностных обязанностей его работников).

К указанным нормативам относятся:

- а) количества абонентских номеров пользовательского (оконечного) оборудования, подключенного к сети подвижной связи;
- б) цены услуг подвижной связи;
- в) количества SIM-карт;
- г) цены и количества принтеров, многофункциональных устройств и копировальных аппаратов (оргтехники);
- д) количества и цены средств подвижной связи;
- е) количества и цены планшетных компьютеров;
- ж) количества и цены носителей информации;
- з) количества и цены расходных материалов для различных типов принтеров, многофункциональных устройств, копировальных аппаратов (оргтехники);
- и) перечня периодических печатных изданий и справочной литературы;
- к) количества и цены транспортных средств;
- л) количества и цены мебели;
- м) количества и цены канцелярских принадлежностей;
- н) количества и цены хозяйственных товаров и принадлежностей;
- о) количества и цены материальных запасов для нужд гражданской обороны.

Перечисленные нормативы в актах о нормировании затрат подразделяются по двум направлениям: индивидуальные или коллективные (например на каждого работника или на отдел численностью до пяти человек), по категориям или группам должностей (например работники категории «руководители» и работники центрального аппарата)

Подразделение нормативов по категориям или группам должностей, предусмотренных пунктами «б», «д», «к», осуществлено в приложениях № 1 и 2 к Федеральному положению о нормировании затрат и должно соблюдаться в актах ГРБС о нормировании затрат. Такие нормативы предусмотрены в качестве индивидуальных.

Основой для установления нормативов количества является решение ГРБС о материально-техническом обеспечении той или иной деятельности, принимаемое с учетом вышеназванных стандартов (Рис. 18).

При определении нормативов цены устанавливаются среднерыночная стоимость единицы продукции (при использовании метода анализа рынков), регулируемые цены (тарифный метод), сметные нормативы (проектно-сметный метод), предельные цены (нормативный метод), расчетная стоимость единицы продукции (затратный метод).

Предусмотренная до 2017 г. отсрочка в использовании формул не распространяется на сле-

дующие затраты, указанные в п. 26, 27, 61, 93, 94 Федеральных правил нормирования затрат, на приобретение (выполнение):

- средств подвижной связи;
- планшетных компьютеров;
- транспортных средств;
- мебели;
- (текущего ремонта помещений).

Для нормирования указанных затрат применение определенных Федеральными правилами нормирования затрат формул обязательно.

Порядок расчета, установленный Федеральными правилами нормирования затрат, учитывает также фактическое наличие количества товаров (основных средств и материальных запасов), учитываемых на балансе соответственно у федерального государственного органа, его территориальных органов и подведомственных им

казенных учреждений (п. 6 Федеральных правил нормирования затрат), определяемое с учетом установленного срока полезного использования в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете или исходя из предполагаемого срока их фактического использования (если товар относится к основным средствам).

В отношении работ (услуг) количество определяется с учетом периодичности их выполнения (оказания), если такая периодичность в отношении соответствующих работ (услуг) не определена нормативными правовыми (правовыми) актами.

Завершает Федеральные правила нормирования затрат требование о размещении актов ГРБС о нормировании затрат в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг. ■

Рисунок 18.
Основания для определения нормативов

