

# ПЛАНИРОВАНИЕ И НОРМИРОВАНИЕ ЗАКУПОК<sup>1</sup>



**МАСЛОВА**  
**Наталья Сергеевна,**

директор Института управления  
закупками и продажами  
им. А.Б. Соловьева НИУ ВШЭ

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках подготовки ежегодного доклада «О системе закупок Российской Федерации»

**В** 2016 году завершился переходный период, предусмотренный законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в части планирования, призванный подготовить заказчиков к реализации процедур планирования по новым правилам, выявить и своевременно устранить проблемы, препятствующие эффективному применению института планирования на практике.

Исследования практики планирования федеральными органами исполнительной власти в переходный период, проведенные в рамках подготовки Ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации» — 2014<sup>2</sup> и Ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации» — 2015, позволили сделать вывод о недостаточном для решения задач, возлагаемых на планирование в рамках контрактной системы, качестве подготовки документов планирования в переходный период. При этом были сделаны выводы о том, что качество планирования во второй год применения норм законодательства о контрактной системе несколько повысилось. Можно было предположить, что в третий год функционирования контрактной системы качество планирования улучшится вследствие того, что заказчики по завершению переходного периода приобретут навыки, необходимые и достаточные для эффективного использования планирования в рамках контрактной системы.

Однако проведенный экспертами НИУ ВШЭ анализ практики планирования в 2016 году позволяет констатировать, что качество подготовки документов планирования в последний год переходного периода ухудшилось: если в 2015 году количество федеральных органов исполнительной власти, которые в первоначальной версии плана-графика предусмотрели менее 50 % от количества закупок, включенных в итоговую версию плана-графика, составляло 50 % (34 заказчика), то в 2016 году доля таких заказчиков составляет уже 80 % (55 заказчиков) от количества анализируемых заказчиков, уклавших информацию, необходимую для расчета (68 ФОИВ). При этом если в 2015 году доля заказчиков, запланировавших в первоначальной версии плана-графика менее 10 % от количества закупок, включенных в итоговую версию плана-графика, составляла 3 % (2 заказчика), то в 2016 году — уже 30 % (20 заказчиков). Следует отметить, что даже в первый год функционирования контрактной системы (в 2014 году) количество ФОИВ, предусматривающих в первоначальной версии плана-графика не более 10 % количества закупок итогового плана-графика, составляло всего 8 заказчиков.

В 2016 году первоначальные версии планов-графиков 55-ти из 68 заказчиков, практика планирования которых анализировалась, содержали меньше позиций, чем первоначальные версии планов-графиков соответствующих заказчиков за 2015 год.

Практика подготовки федеральными органами исполнительной власти в период 2014–2016 гг.



<sup>2</sup> <http://www.hse.ru/data/2015/11/06/1078928325/2hse-doklad.pdf>

планов-графиков характеризует отношение заказчиков к планированию, реализация которого в переходный период не показала практической пользы. Осознавая отсутствие положительного эффекта, обеспечивающего/повышающего качество закупочной деятельности от внедрения новых правил планирования, обусловивших существенное увеличение трудозатрат, связанных с организацией и осуществлением закупок, заказчики не прилагают должных усилий для обеспечения необходимого для успешной реализации данного института качества документов планирования.

С учетом того, что планирование после завершения переходного периода предполагает подготовку дополнительно к плану-графику плана закупок, а также обоснования закупок, ожидаемо, что качество документов планирования в 2017 году снизится. Как уже было отмечено выше, в 2016 году наполненность первоначальной версии планов-графиков подавляющего большинства заказчиков снизилась по сравнению с 2015 годом, в 2017 году количество позиций, предусмотренных первой размещенной версией плана-графика, дополнительно уменьшилось по сравнению с 2016 годом в практике 36 (66 %) ФОИВ.

Анализ практики планирования 2014–2015 годов позволил зафиксировать низкую информативность планов-графиков, обусловленную значительным количеством изменений плановых позиций, в том числе добавлением большого количества новых позиций в течение года. В таком варианте одна из основных задач планирования — своевременное информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), обеспечивающее повышение уровня конкуренции, — не реализуется на практике.

Следует отметить, что на практике многие заказчики формируют планы-графики по мере выявления потребности в объекте закупки в течение планового периода, при этом в подавляющем большинстве случаев с нарушением законодательства о контрактной системе, предусматривающего изменение плана-графика только в установленных случаях. Как правило, новые позиции в план-график добавляются с формулировкой «возникновение обстоятельств, предвидеть которые на дату утверждения плана-графика было невозможно», хотя в подавляющем большинстве случаев соответствующие объекты закупки предусмотрены федеральными целевыми программами и (или) относятся к ежегодно закупаемым, обеспечивающим выполнение функций органа власти, то есть не могут быть отнесены к категории «непредвиденных». Данная практика получила ши-

рокое распространение как в рамках использования документов планирования переходного периода, так и зафиксирована в рамках планирования на 2017 год и плановый период. Так, например, сопоставив информацию, содержащуюся в планах закупок и в планах-графиках федеральных органов исполнительной власти, представивших в планах закупок информацию о закупках только на 2017 год, можно увидеть, что у 20-ти из 30 заказчиков количество позиций в плане-графике меньше количества позиций плана закупок. Следовательно, позиции предусмотренные планом закупок, но не включенные в план-график, не являются непредвиденными для заказчика и свидетельствуют о низком качестве подготовки документов планирования, обусловленном неготовностью заказчика в сроки, установленные законодательством о контрактной системе, подготовить качественные документы планирования.

Представляется, что в целях обеспечения качества подготовки документов планирования и, следовательно, эффективности применения института планирования в рамках контрактной системы необходимо оптимизировать требования к документам планирования.

Как уже было отмечено, с переходом к планированию по новым правилам трудозатраты заказчиков существенно увеличились, что не может не отразиться негативно на качестве планирования в рамках контрактной системы.

В 2016 году у 42 (60 %) анализируемых заказчиков количество версий плана-графика увеличилось по сравнению с 2015 годом, среднее количество версий планов-графиков, размещенных федеральными органами исполнительной власти в 2015 году, составило 39, в 2016 году — 44 версии. С 1 января 2017 года вступили в силу положения части 12 статьи 20 Закона о контрактной системе, устанавливающей запрет на размещение в Единой информационной системе извещений об осуществлении закупок, документации об осуществлении закупки, если такие документы содержат информацию, не соответствующую информации, указанной в планах-графиках. Фактически, в случае внесения любых изменений в параметры плана-графика в отношении закупки заказчик вынужден будет вносить изменения и, только выдержав десятидневный срок с момента размещения соответствующих изменений, заказчик получит право разместить извещение/документацию о соответствующей закупке. В результате по состоянию на 1 апреля 2017 года среднее число опубликованных версий плана-графика на 2017 год составляет 9, с учетом того, что первоначально планы-графики были размещены во вто-



рой половине января 2017 года и, следовательно, указанное количество изменений произошло в течение двух месяцев; можно предположить существенное увеличение версий документов планирования в 2017 году по сравнению с предшествующими годами и обусловленное этим обстоятельством еще большее снижение информативности и практической пользы документов планирования.

Анализ планов закупок и планов-графиков, которые были подготовлены в 2016 году на 2017 год и плановый период 2018–2019 гг., ставит под сомнение возможность повышения эффективности закупок в рамках контрактной системы за счет реализации новых требований в части планирования.

Законом о контрактной системе предусмотрено планирование на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных

фондов, муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете. Вместе с тем анализ планов закупок, размещенных федеральными органами исполнительной власти, показал, что планы закупок 31-го из 67 заказчиков не содержат информацию о закупках на 2018-й и (или) 2019 годы. Следовательно, требование о трехлетнем планировании закупочной деятельности часто не реализуется на практике.

Практическая значимость информации, указываемой в качестве обоснования закупок, вызывает сомнения. Порядок обоснования закупок, определенный постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 г. № 555 (далее — порядок обоснования), предусматривает частичное дублирование в обосновании содержания планов закупок и планов-графиков, обоснование параметров закупки, которые определены законодательством о контрактной системе (например, способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), дополнительные требования к участнику). Согласно порядку обоснования к содержательным разделам обоснования возможно отнести раздел «Обоснование соответствия объекта и (или) объектов закупки мероприятию государственной (муниципальной) программы, функциям, полномочиям и (или)

международному договору Российской Федерации», включенный в состав обоснования плана закупок, и раздел «Обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)», включенный в состав обоснования плана-графика. Несмотря на разъяснение Минэкономразвития России<sup>3</sup> о том, что в разделе «Обоснование соответствия объекта и (или) объектов закупки мероприятию государственной (муниципальной) программы, функций, полномочий и (или) международному договору Российской Федерации» должно быть указано, каким образом осуществление закупки именно такого товара, работы или услуги будет способствовать реализации соответствующего мероприятия государственной (муниципальной) программы, международного договора, функций и полномочий, заказчики относятся формально к заполнению соответствующего раздела, указывая в качестве обоснования, например, «Для обеспечения нужд центрального аппарата» или «Закупка осуществляется в целях реализации полномочий органа власти». При этом соответствующие обоснования нередко приведены в отношении всех закупок плана закупки.

Вместе с тем согласно положениям статьи 18 Закона о контрактной системе при формировании плана закупок обоснованию подлежат объект и (или) объекты закупки, исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки и установленных требований в рамках нормирования.

Сделать вывод относительно обоснованности включения того или иного объекта закупки в план закупок на основании подготовленных заказчиками на сегодняшний день обоснований в подавляющем большинстве случаев не представляется возможным.

Оценить соответствие объекта закупки требованиям, определенным в рамках нормирования в сфере закупок, также невозможно на основании обоснования плана закупок в виду отсутствия необходимой для такой оценки информации, например: номенклатура товаров, входящих в состав объекта закупки; фактическое количество товаров, учитываемых на балансе заказчика; категории и группы должностей работников, для которых закупается товар. Кроме того, согласно порядку обоснования от заказчика требуется лишь приводить в форме реквизиты акта, в том числе полное наименование утвержденных нор-

мативных правовых (правовых) актов, устанавливающих требования к отдельным видам товаров, работ, услуг и (или) к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных заказчиков, то есть, фактически, обоснование соответствия объекта закупки актам нормирования не предполагается. Следует отметить, что, несмотря на минимальные требования в части обоснования соответствия объекта закупки актам нормирования, ряд заказчиков такое требование не выполняют; так, например, планы закупок 18-ти из 67 федеральных органов исполнительной власти не содержат указания на акты нормирования, несмотря на то, что соответствующие акты утверждены и размещены в Единой информационной системе.

В рамках Ежегодного доклада «О системе закупок в Российской Федерации» — 2015 была отмечена низкая дисциплина выполнения в рамках контрактной системы требований в части разработки и утверждения актов нормирования, так как большинство федеральных органов исполнительной власти не смогли выполнить требования законодательства о контрактной системе в части нормативных затрат на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений в срок, определенный Правительством. 30 ноября 2016 года были изменены требования к закупаемым 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, вступающие в силу с 1 января 2017 года. Указанными изменениями был расширен перечень видов товаров, работ, услуг, подлежащих нормированию, а также определено требование об установлении соответствующих требований в отношении унитарных предприятий. По состоянию дел на 1 апреля 2017 года<sup>4</sup> только 24 федеральных органа исполнительной власти разместили акты нормирования (проекты соответствующих актов) после утверждения указанных изменений на официальном сайте Единой информационной системы. Следовательно, при планировании на 2017 год произошедшие изменения в части требований к закупаемым 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 не использовались.

Обоснование в рамках плана-графика в основном сводится к указанию ссылок на положения Закона о контрактной системе или подзаконных актов (распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 г. № 471-р («аукционный перечень») и постановление Правительства РФ от 04.02.2015 г. № 99 (случаи установления дополнительных требований)). Единственный содержательный раздел, представленный в обосновании плана-графика — «Обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» — заполняется заказчиками формально и не позволяет сделать вывод об обоснованности начальной (максимальной) цены контракта, установленной заказчиком в отношении закупки. Анализ обоснований, представленных федеральными органами исполнительной власти в составе планов-графиков на 2017 год, показал, что только в 9 планах-графиках из 67 (14 %) приводятся используемые для обоснования цены или расчеты, в 8-ми (12 %) приводится указание на прилагаемый файл, однако файл недоступен на официальном сайте Единой информационной системы; следовательно, в большинстве случаев обоснование начальной (максимальной) цены фактически отсутствует.

Даже в случае приведения расчетов начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в составе плана-графика, оценить обоснованность такой цены невозможно по причине недостаточности сведений в составе плана-графика относительно объекта закупки, в том числе следующих сведений: номенклатура товаров, входящих в состав объекта закупки, количество входящих в объект закупки товаров, характеристики закупаемых товаров, работ, услуг и другие условия, оказывающие влияние на стоимость закупаемого объекта.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что требования о необходимости подготовки обоснования закупок в составе документов планирования предоставляются избыточными. Информация, указываемая заказчиками в виде обоснований, не носит практической значимости, так как не может использоваться в целях оценки обоснованности, предусмотренной частью 4 статьи 18 Закона о контрактной системе. Вместе с тем необходимость подготовки обоснований обусловила существенное увеличение трудозатрат, связанных с подготовкой документов планирования. ■



<sup>3</sup> Письмо МЭР от 08.06.2016 г. № ОГ-Д28-7687.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 1270 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927».