

Горюнова Н.Д., Громов Д.Н., Кузьмин А.Е.

Организация планирования закупок товаров, работ и услуг исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации

Горюнова Наталья Дмитриевна

Санкт-Петербургский государственный университет промышленных технологий и дизайна
Старший преподаватель кафедры экономики и финансов
Кандидат экономических наук
goryunovanatalia@gmail.com

Громов Дмитрий Николаевич

Комитет по информатизации и связи Санкт-Петербурга
Начальник отдела закупок Управления правового обеспечения и закупок
Кандидат физико-математических наук
gromov@kis.gov.spb.ru

Кузьмин Алексей Евгеньевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры общего менеджмента и логистики
Кандидат политических наук
km@szags.ru

РЕФЕРАТ

В настоящее время вопросы, связанные с повышением эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений, решаются путем создания контрактной системы в сфере закупок. В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» особое место занимают вопросы, связанные с планированием закупок. Выделение планирования закупок из общих вопросов, рассматриваемых в контрактной системе, обусловило специфику организации осуществления закупок, поскольку документооборот дополняется новыми потоками информации, требующей иной, нежели ранее, идентификации, обработки, структуризации, оценки и контроля. Контрактные службы исполнительных органов государственной власти постоянно испытывают потребность в обновлении пакета методического обеспечения учетного, аналитического и контрольного процессов в сфере планирования. В статье предлагаются рекомендации по организации планирования закупок и внутреннего контроля за процессами планирования в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

организация планирования закупок товаров, работ и услуг; план закупок; план-график; нормирование; внутренний контроль планирования закупок; контрактная служба

Goriunova N. D., Gromov D. N., Kuzmin A. E.

Organization of Procurement Planning of Goods, Works and Services by the Executive Bodies of State Power of The Subject of the Russian Federation

Goriunova Natalia Dmitrievna

Saint-Petersburg University of Industrial Technology and Design (Russian Federation)
Senior Lecturer at the Department of Economics and Finance
PhD in Economics
goryunovanatalia@gmail.com

Gromov Dmitrii Nikolaevich

Committee on IT and communications of Saint-Petersburg (Russian Federation)
 Head of Division on public procurement, Economic and Legal Department
 PhD in Physics and Mathematical Sciences
 gromov@kis.gov.spb.ru

Kuzmin Aleksey Evgenevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of general management and logistics
 PhD in Political Science
 km@szags.ru

ABSTRACT

Currently issues related to improving the efficiency effectiveness of the procurement of goods, works, services to ensure openness and transparency in the implementation of procurement to prevent corruption and other abuses are resolved through the creation of the contract system in the procurement. The federal law from 05.04.2013 N 44-FZ «About contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs» occupy a special place issues related to procurement planning. Allocation of procurement planning of the common issues dealt with in the contract system, led to the specifics of the procurement organization as the document is supplemented with new flows of information requiring different than previously, identification, processing, structuring, evaluation and control. Contractual services of executive bodies of state power constantly feel the need to update the package of methodical maintenance of accounting, analytical and control processes in the area of planning.

This article provides recommendations for procurement planning and internal control of the planning process in the executive bodies of state power.

KEYWORDS

organization planning of purchases of goods, works and services; procurement plan; schedule chart; rationing; control processes in the area of planning; contract service.

В ст. 16 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон) указано, что планирование закупок осуществляется исходя из целей осуществления закупок посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок; планов-графиков. Порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом требований, установленных Правительством Российской Федерации. Требования к форме планов закупок и порядок размещения таких планов в единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС в сфере закупок) устанавливаются Правительством Российской Федерации¹.

Планы закупок формируются исполнительными органами государственной власти (далее — ИОГВ) исходя из целей осуществления закупок, определенных с учетом положений ст. 13 Федерального закона, а также с учетом установленных ст. 19 Федерального закона требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов. ИОГВ осуществляют

¹См.: Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг».

закупки для нужд субъектов Российской Федерации, а именно для: достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами субъектов Российской Федерации (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации; выполнения функций и полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации).

Под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым ИОГВ товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций ИОГВ (включая подведомственные ИОГВ казенные учреждения). ИОГВ на основании правил нормирования, установленных высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утверждают требования к закупаемым ими и подведомственными указанным ИОГВ казенными учреждениями и бюджетными учреждениями, отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений.

Планы-графики формируются ИОГВ в соответствии с планами закупок. Планы-графики содержат перечень закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок. Порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации устанавливается высшим ИОГВ субъекта Российской Федерации с учетом требований, установленных Правительством Российской Федерации. Требования к форме планов-графиков и порядок их размещения в единой информационной системе устанавливаются Правительством Российской Федерации. Правительство Российской Федерации, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе определить перечень дополнительной информации, включаемой в планы-графики.

В 2016 г. ИОГВ осуществляют закупки в соответствии с планом-графиком, который разрабатывается и размещается ими в соответствии с формой, утвержденной совместным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации и Федерального казначейства от 27 декабря 2011 г. № 761/20н «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков», с учетом совместного приказа Министерства экономического развития Российской Федерации и Федерального казначейства от 31 марта 2015 г. № 182/7н «Об особенностях размещения в единой информационной системе или до ввода в эксплуатацию указанной системы на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2015–2016 годы».

Общая схема планирования закупок ИОГВ представлена на рис. 1. В планировании закупок можно выделить три основных этапа: (1) формирование и утверждение бюджета ИОГВ и подготовка проекта плана закупок; (2) утверждение и публикация плана закупок на основании сводной бюджетной росписи; (3) утверждение и публикация план-графика закупок.

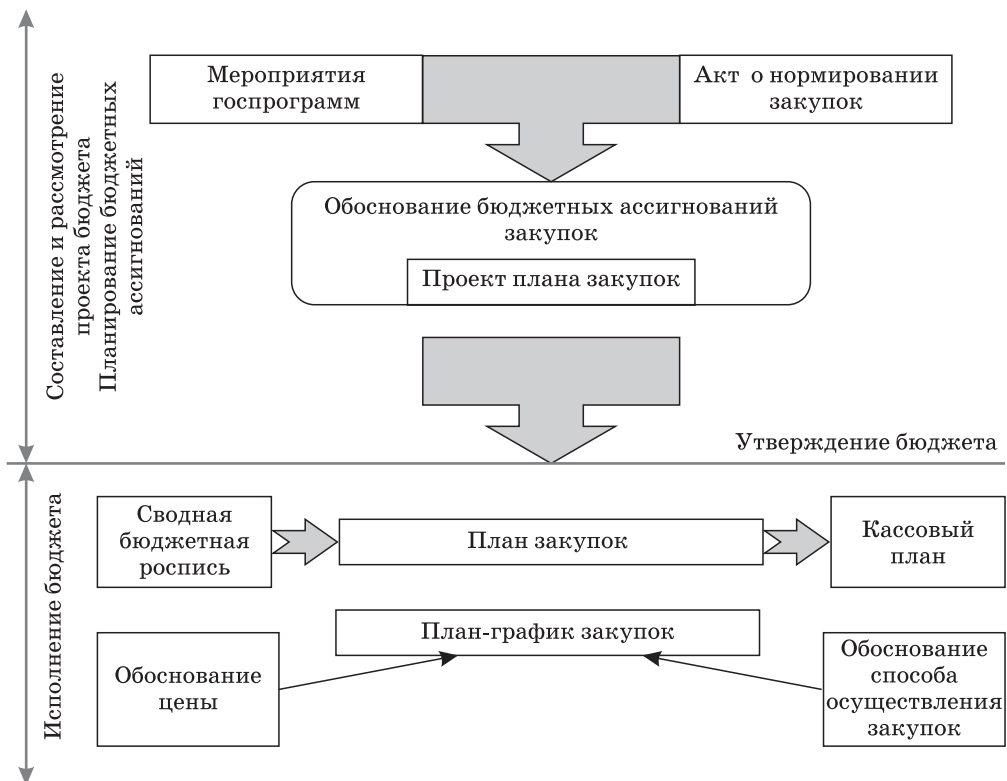


Рис. 1. Общая схема планирования закупок ИОГВ

В соответствии со ст. 38 Федерального закона, ИОГВ, совокупный годовой объем закупок которых превышает сто миллионов рублей, создают Контрактные службы (при этом создание специального структурного подразделения не является обязательным). В настоящее время практически все ИОГВ, независимо от объема закупок, создали Контрактные службы без создания структурного подразделения.

Контрактная служба ИОГВ действует в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании типового положения (регламента), утвержденного приказом Минэкономразвития России от 29.10.2013 № 631, в котором указано, что Контрактная служба осуществляет следующие функции и полномочия в части планирования закупок:

- разрабатывает план закупок, осуществляет подготовку изменений для внесения в план закупок, размещает в ЕИС в сфере закупок план закупок и внесенные в него изменения;
- размещает планы закупок на сайтах Заказчика в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (при наличии), а также публикует в любых печатных изданиях в соответствии с частью 10 ст. 17 Федерального закона;
- обеспечивает подготовку обоснования закупки при формировании плана закупок;
- разрабатывает план-график, осуществляет подготовку изменений для внесения в план-график, размещает в ЕИС в сфере закупок план-график и внесенные в него изменения;
- организует утверждение плана закупок, плана-графика;

Наименование целевой статьи (предмета контракта)	КБК	Сумма по бюджету (НМЦК ЦК, тыс. руб.) на текущий финансовый год	Срок размещения закупки	Экономия по проведенным закупкам, тыс. руб.	Денежные средства, выделенные на закупку по законтрактованным закупкам, тыс. руб., наименование поставщика (исполнителя, подрядчика)
1	2	3	4	5	6
ИТОГО, тыс. руб.					

е) определяет и обосновывает начальную (максимальную) цену контракта, цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при формировании плана-графика закупок.

Руководитель Контрактной службы в целях повышения эффективности работы государственных гражданских служащих и работников Контрактной службы при формировании организационной структуры определяет должностные обязанности и персональную ответственность государственных гражданских служащих и работников, входящих в Контрактную службу, распределяя обязанности между указанными государственными гражданскими служащими и работниками ИОГВ.

По нашему мнению, структурными подразделениями ИОГВ работнику Контрактной службы, который отвечает за разработку плана закупок и плана-графика, должна быть представлена следующая информация:

1-й этап — заполнение табл. 1 данными из утверж

Наименование целевой статьи (предмета контракта)	КБК	Сумма по бюджету (НМЦК, ЦК, тыс. руб.)	Срок размещения заказа	Экономия по проведенным закупкам, тыс. руб.
1	2	3	4	5
Содержание исполнительного органа государственной власти	xxxxxx	400,00000		
Поставка офисной бумаги для нужд ИОГВ	xxxxxx	300,00000	08.06	
Поставка канцелярских принадлежностей для нужд ИОГВ	xxxxxx	100,00000	06.06	
ИТОГО, тыс. руб.		400,00000		

Таблица 1

нию закупок ИОГВ

Денежные средства по размещенным закупкам, тыс. руб., № извещения	Денежные средства по запланированным закупкам, тыс. руб.	Остаток денежных средств для заключения контрактов на дату контроля, тыс. руб.	Сумма контракта, тыс. руб.
7	8	$9 = 3 - 6 + 5$	10

Отраслевые отделы, отвечающие за формирование технических требований к закупкам

1. Информация о способе осуществления закупок.
2. Информация по обоснованию закупок.
3. Перечень закупаемых товаров, работ, услуг, с указанием:
 - наименований товаров, работ, услуг;
 - кодов ОКПД2, ОКВЭД2 товаров, работ, услуг;
 - минимально необходимых требований к товарам, работам, услугам;
 - количества (объема) товаров, работ, услуг;
 - мест поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;
 - начальных максимальных цен контрактов (НМЦК), цен контрактов (договоров) (ЦК);
 - графиков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;

Таблица 2

денного плана закупок и плана-графика

Денежные средства, выделенные на закупку по законтрактованным закупкам, тыс. руб., наименование поставщика (исполнителя, подрядчика)	Денежные средства по размещенным закупкам, тыс. руб., № извещения	Денежные средства по запланированным закупкам, тыс. руб.	Остаток денежных средств для заключения контрактов на дату контроля, тыс. руб.	Сумма контракта, тыс. руб.
6	7	8	$9 = 3 - 6 + 5$	10
		400,00000	400,00000	
		400,00000	400,00000	

2-й этап — заполнение табл. 1 данными по размещению закупок

Наименование целевой статьи (предмета контракта)	КБК	Сумма по бюджету (НМЦК, ЦК, тыс. руб.)	Срок размещения заказа	Экономия по проведенным закупкам, тыс. руб.
1	2	3	4	5
Содержание исполнительного органа государственной власти	xxxxxx	400,00000		
Поставка офисной бумаги для нужд ИОГВ	Xxxxxx	300,00000	08.06	
Поставка канцелярских принад- лежностей для нужд ИОГВ	xxxxxx	100,00000	06.06	
ИТОГО, тыс. руб.		400,00000		

**3-й этап — заполнение табл. 1 данными по разме-
закупок и данными, полученными**

Наименование целевой статьи, (предмета контракта)	КБК	Сумма по бюджету (НМЦК, ЦК, тыс. руб.)	Срок разме- щения заказа	Экономия по проведенным закупкам, тыс. руб.
1	2	3	4	5
Содержание исполнитель- ного органа государствен- ной власти	xxxxxx	400,00000		20,00000
Поставка офисной бумаги для нужд ИОГВ	xxxxxx	300,00000	08.06	
Поставка канцелярских принадлежностей для нужд ИОГВ	xxxxxx	100,00000	06.06	20,00000
ИТОГО, тыс. руб.		400,00000		20,00000

- сроков исполнения контрактов;
- размеров авансов по контрактам;
- возможностей участия субъектов малого предпринимательства в закупках.

Финансовый отдел, бухгалтерский отдел, плановый отдел

1. Информация о наличии денежных средств для осуществления закупок, предлагаемых для осуществления отраслевыми отделами, в том числе с указанием кодов бюджетной классификации (КБК).
2. Информация по планируемым платежам с разбивкой по годам.

Таблица 3

в соответствии с выбранными способами осуществления закупок

Денежные средства, выделенные на закупку по законтрактованным закупкам, тыс. руб., наименование поставщика (исполнителя, подрядчика)	Денежные средства по размещенным закупкам, тыс. руб., № извещения	Денежные средства по запланированным закупкам, тыс. руб.	Остаток денежных средств для заключения контрактов на дату контроля, тыс. руб.	Сумма контракта, тыс. руб.
6	7	8	9 = 3 – 6 + 5	10
	100,00000	300,00000	400,00000	
	xxxxx16000001			
	100,00000	300,00000	400,00000	

Таблица 4

щению в соответствии с выбранными способами осуществления при заключении контрактов (договоров)

Денежные средства, выделенные на закупку по законтрактованным закупкам, тыс. руб., наименование поставщика (исполнителя, подрядчика)	Денежные средства по размещенным закупкам, тыс. руб., № извещения	Денежные средства по запланированным закупкам, тыс. руб.	Остаток денежных средств для заключения контрактов на дату контроля, тыс. руб.	Сумма контракта, тыс. руб.
6	7	8	9 = 3 – 6 + 5	10
100,00000	300,00000	400,00000	320,00000	
	xxxxx16000002			
ООО «Поставщик»	xxxxx16000001			80,00000
	300,00000	400,00000	320,00000	

3. Информация о соответствии сроков исполнения контрактов кассовому плану ИОГВ.

4. Информация по нормированию закупаемых товаров, работ, услуг.

Правовой отдел

Информация о соответствии закупок целям и задачам, установленным ИОГВ, в том числе положению об их создании, а также о наличии правовых оснований осуществления закупок, предлагаемых для осуществления отраслевыми отделами.

Отдел закупок

1. Размер финансового обеспечения контрактов.
2. Размер обеспечения заявок.
3. Информация о предоставлении преимуществ в соответствии со ст. 28–29 Федерального закона.
4. Информация о применении национального режима при осуществлении закупок.
5. Информация о наличии дополнительных требований к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг.
6. Сведения о проведении обязательного общественного обсуждения закупки.
7. Информация о банковском сопровождении контрактов.
8. Наименование уполномоченного органа (учреждения), осуществляющего закупки.
9. Обоснование внесения изменений в план закупок и план-график закупок

Взаимодействие работников Контрактной службы с сотрудниками структурных подразделений ИОГВ должно быть регламентировано по срокам и форме передачи информации, используемой в планировании. Так, например, в Санкт-Петербурге ИОГВ работают в соответствии с Регламентом работы заказчика в сфере закупок. Данное требование установлено п. 4.2.3.1 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 30 декабря 2013 г. № 1095.

При осуществлении закупок важное место занимает контроль за процессами планирования закупок и определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии с разработанными планами. Руководителям ИОГВ необходимо оперативно получать информацию по осуществлению закупок. При этом данная информация должна быть структурирована по срокам размещения закупок, денежным суммам и этапам осуществления закупок. Авторами предлагается осуществлять контроль за закупочным процессом путем постоянного (ежедневного) заполнения информации по закупкам в виде табл. 1 «Отчет по размещению закупок ИОГВ». Данная таблица может быть оформлена, например, в виде таблицы в Excel.

Используя соответствующие фильтры, можно оперативно выделять информацию из приведенной типовой таблицы по стадиям осуществления закупок и срокам размещения. В табл. 2–4 представлены образцы заполнения табл. 1 при переходе двух закупок от стадии планирования к стадии заключения контракта.

ИОГВ после утверждения и публикации плана закупок и плана-графика заполняют табл. 1 соответствующими данными. При правильном заполнении табл. 1 итоговая сумма в графе 3 «Сумма по бюджету (НМЦК, ЦК, тыс. руб.)» равна итоговой сумме по графе 8 «Денежные средства по запланированным закупкам, тыс. руб.» и итоговой сумме по графе 9 «Остаток денежных средств для заключения контрактов на дату контроля, тыс. руб.». При размещении извещения по закупке соответствующая сумма вычитается из графы «Денежные средства по запланированным закупкам, тыс. руб.» и отражается в графе «Денежные средства по размещенным закупкам, тыс. руб., № извещения» с указанием номера извещения. При заключении контракта по закупке соответствующая сумма вычитается из графы «Денежные средства по размещенным закупкам, тыс. руб., № извещения» и отражается в графе «Денежные средства, выделенные на закупку по законтрактованным закупкам, тыс. руб., наименование поставщика (исполнителя, подрядчика)». В графе «Экономия по проведенным закупкам, тыс. руб.» отражается разница между суммой запланированной закупки и суммой контракта.

Работник Контрактной службы, отвечающий за осуществление контроля за исполнением планов закупок и планов-графиков и внесение в них изменений, ежедневно осуществляет заполнение табл. 1 текущими данными и осуществляет постоянный контроль за сроками размещения и выполнения планов закупок и план-графиков, предоставляя соответствующую информацию руководителю ИОГВ.

Табл. 1 может быть расширена путем добавления столбцов, в которых будет содержаться информация, используемая для контроля за исполнением Федерального закона. К ней можно отнести следующую информацию: срок публикации закупки в плане-графике; срок публикации извещения по закупке; процент участия субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций; процент привлечения поставщиками (исполнителями) на субподряд субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций; информация о несостоявшихся процедурах определения поставщиков, подрядчиков (исполнителей).

Предложенный авторами подход к организации внутреннего контроля за планированием и размещением закупок в настоящее время практически реализуется Комитетом по информатизации и связи, в том числе с использованием Государственной информационной системы Санкт-Петербурга «Система формирования и учета проектов».