

ПРАКТИКА ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКУПОК В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД



БЕЛОГУРОВА
Елена Борисовна,

юриисконсультант отдела реформирования законодательства Центра региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ



ГОЛОВЦИНСКИЙ
Константин Игоревич,

заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ



ТУРЧАН
Марина Сергеевна,

эксперт Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

Принципиальным отличием регулирования закупочного цикла в сфере государственных и муниципальных закупок в рамках Контрактной системы от регламентации в рамках Федерального закона № 94-ФЗ является наличие этапа планирования закупок. Это позволяет повысить эффективность государственных и муниципальных закупок, снизить коррупционные риски, активизировать общественный контроль.

В 2014–2016 гг., согласно ч. 2 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ, действуют правила планирования закупок переходного периода. При этом порядок планирования, установленный на 2014–2016 гг., является «промежуточной» формой при переходе на порядок планирования закупок в полном соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ, и одной из основных целей установления переходного периода является подготовка заказчиков к новому порядку планирования закупок и выявление возникающих на практике сложностей.

В ходе проведенного мониторинга планирования закупок заказчиками федерального уровня было выявлено, что отдельные федеральные органы исполнительной власти (далее

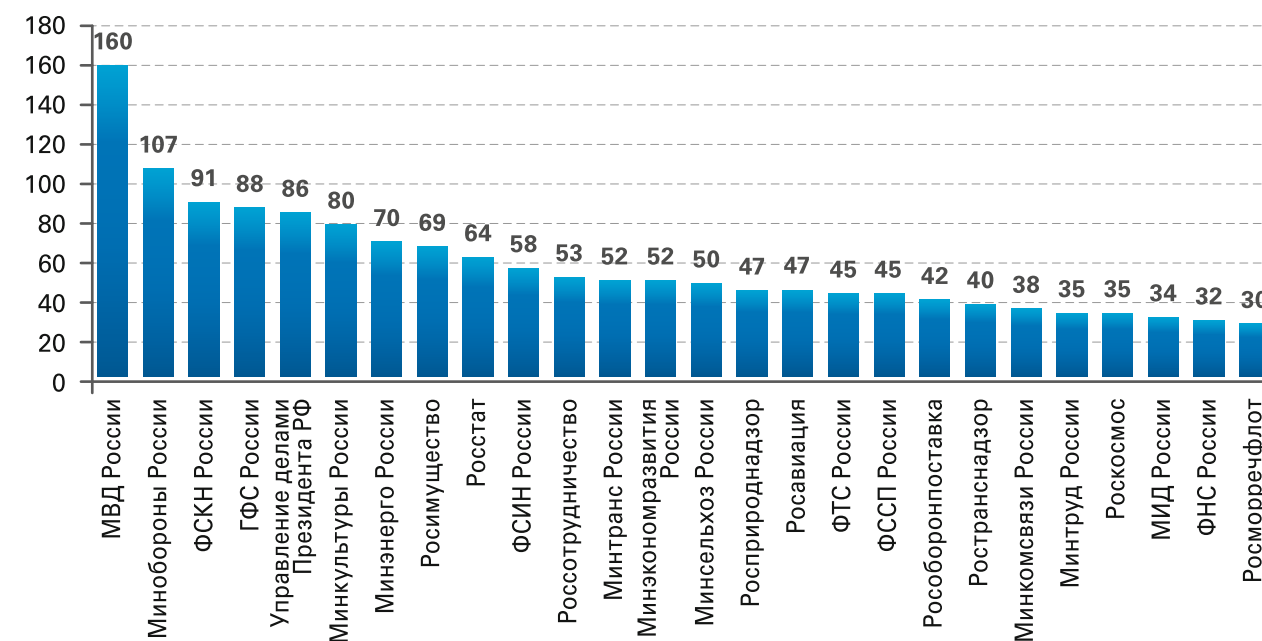
также — ФОИВы)¹ опубликовали всего 1–2 версии плана-графика размещения заказов (далее также — план-график), при этом на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее также — официальный сайт) было размещено большое количество изменений в планы-графики таких ФОИВов, вносимых в течение всего года².

По результатам проведения общего анализа планов-графиков ФОИВов на 2014 г. было установлено, что число изменений плана-графика некоторыми заказчиками достигает от 2 до 160 версий в год (см. таблицы 1 и 2, а также рисунок 1).

При этом следует отметить, что слишком частое внесение заказчиком изменений в план-график свидетельствует о не вполне качественном планировании закупок.

Так, при опубликовании 70 и более версий плана-графика за год можно предположить, что заказчик вносит изменения в план-график 1 раз в 5 дней или чаще. В таком случае план-график не выполняет возложенные на него задачи (планирование закупок товаров, работ, услуг, информирование потенциальных по-

Рисунок 1.
Показатели частоты изменения в план-график
в течение 2014 г.



¹ МВД России, Минкультуры России, Минприроды России, Россотрудничество, Рособоронзаказ, ФСКН России (всего 6 ФОИВов).

² Например, Россотрудничество. См. <http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/order/plans/changes?source=epz&orderPlanId=20565481>

Таблица 1.
ФОИВ с наиболее частым внесением изменений в план-график в 2014 г.

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество версий
1	Министерство внутренних дел Российской Федерации	160
2	Министерство обороны Российской Федерации	107
3	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	91
4	Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации	88
5	Управление делами Президента Российской Федерации	86
6	Министерство культуры Российской Федерации	80
7	Министерство энергетики Российской Федерации	70
8	Федеральное агентство по управлению государственным имуществом	69
9	Федеральная служба государственной статистики	64
10	Федеральная служба исполнения наказаний	58

ставщиков (подрядчиков, исполнителей), повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности в целом, обеспечение конкуренции, снижение уровня коррупции в сфере закупок), поскольку изменяется слишком часто, что говорит о неспособности заказчика спланировать свои потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации возложенных на него функций и полномочий. Слишком частая корректировка плана-графика скорее не

информирует, а дезинформирует потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), поскольку закупка, которая была предусмотрена в плане-графике неделю назад, может быть отменена через несколько дней, и наоборот, в плане-графике еженедельно могут появляться новые закупки. В результате потенциальные поставщики (подрядчики, исполнители) не могут ориентироваться на планы-графики для планирования своей деятельности.

Таблица 2.
ФОИВ с наименьшим количеством опубликованных версий планов-графиков в течение 2014 г.

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество версий
1	Федеральное агентство водных ресурсов	1
2	Федеральное агентство лесного хозяйства	1
3	Федеральное агентство по делам молодежи	1
4	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	2
5	Министерство образования и науки Российской Федерации	2
6	Министерство финансов Российской Федерации	2
7	Федеральное агентство связи	2
8	Федеральное агентство специального строительства	2
9	Федеральное архивное агентство	3
10	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	3

В случае если у заказчика опубликована на официальном сайте всего одна версия плана-графика³ за год, можно предположить либо что опубликованный на начало года план-график не актуализировался в течение года и содержащаяся в нем информация также не отражает реальной закупочной деятельности заказчика, либо что заказчик настолько строго придерживается определенных в плане-графике значений, что нет необходимости вносить в него изменения в течение года, что маловероятно. При этом в случае, когда у заказчика опубликованы на официальном сайте всего две версии плана-графика⁴ за год, то, как правило, это первоначальная версия, опубликованная на начало года, и итоговая версия, опубликованная в конце года, в которой параметры плана-графика постфактум приведены в соответствие итогам закупочной деятельности за год. В таком случае, очевидно, что план-график не выполняет возлагаемые на него информационные, управленческие и контрольные задачи.

Только у 6 ФОИВов из 81 (7,4%) план-график размещен на официальном сайте в структурированной форме⁵:

- 1) Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии,
- 2) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования,
- 3) Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации,
- 4) Федеральное агентство воздушного транспорта,
- 5) Федеральное агентство железнодорожного транспорта⁶,
- 6) Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству⁷.

У 68 ФОИВов из 81 (84%) план-график размещен в неструктурированной форме (см. рисунок 2).

Таким образом, большинство заказчиков публикуют планы-графики в виде форм документов, не позволяющих проводить оперативную автоматизированную обработку и анализ содержащейся в них информации как потенциальными участниками закупок, так и субъектами общественного контроля.

В ходе исследования был также проведен углубленный анализ планов-графиков ФОИВов

Рисунок 2.
Опубликование заказчиками из числа федеральных органов исполнительной власти планов-графиков размещения заказа в 2014 г.



³ Например, Федеральное агентство водных ресурсов.
См.: <http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/planview/main?source=epz&activeTab=CT&planGraphRevisionId=517027>

⁴ Например, Министерство финансов Российской Федерации
См.: <http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/planview/main?source=epz&activeTab=CT&planGraphRevisionId=2124256>.

⁵ Требования предусмотрены Приказом Минэкономразвития России № 761, Казначейства России № 20н от 27.12.2011 «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» // Российская газета, № 38, 22.02.2012.

⁶ На начало года план-график опубликован в структурированной форме, на конец года — в неструктурированной форме.

⁷ На начало года план-график опубликован в неструктурированной форме, на конец года — в структурированной форме.

Таблица 3.

Количество опубликованных в течение 2014 г. на официальном сайте версий планов-графиков среди заказчиков Московской области

№ п/п	Наименование ОИВ субъекта РФ	Количество версий
1	Министерство образования Московской области	3
2	Министерство здравоохранения Московской области	13
3	Министерство государственного управления, информационных технологий и связи Московской области	27
4	Главное управление дорожного хозяйства Московской области	36
5	Министерство социальной защиты населения Московской области	37

за 2014 г. на примере 3 ФОИВов (Минфин России, Минстрой России, Росстандарт) с целью выявления качественных особенностей планирования закупок. По результатам проведения углубленного анализа планов-графиков были получены следующие результаты.

Из общего количества закупок, предусмотренных планом-графиком по состоянию на 01.07.2014 г., не были размещены в 2014 г. извещения об осуществлении закупки⁸:

- у Минфина России — 23 (из 56), что составляет 41,07% от общего количества закупок, предусмотренных планом-графиком,
- у Минстроя России — 22 (из 61), что составляет 36,07% от общего количества закупок, предусмотренных планом-графиком,
- у Росстандарта — 15 (из 22), что составляет 68,18% от общего количества закупок, предусмотренных планом-графиком.

Полученные значения показателей свидетельствуют о недостаточном качестве планирования закупок, поскольку около половины запланированных в определенный период закупок в дальнейшем так и не были осуществлены в течение года.

Оценивались в ходе исследования также количество и доля закупок, по которым способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанный в извещении об осуществлении закупки, соответствует способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в плане-графике в графе «способ размещения заказа». При этом из общего количества закупок, по которым были размещены извещения об осуществлении закупки, количество и доля закупок, по которым способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанный в извещении об осуществлении закупки, не соответствует способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в плане-графике в графе «способ размещения заказа»:

- у Минфина России — 2 (из 33), что составляет 6,06%,
- у Минстроя России — 1 (из 39), что составляет 2,56%,
- у Росстандарта — 0 (из 7), что составляет 0,00%.

Полученные значения показателей демонстрируют, что требование о соответствии способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя),

Таблица 4.

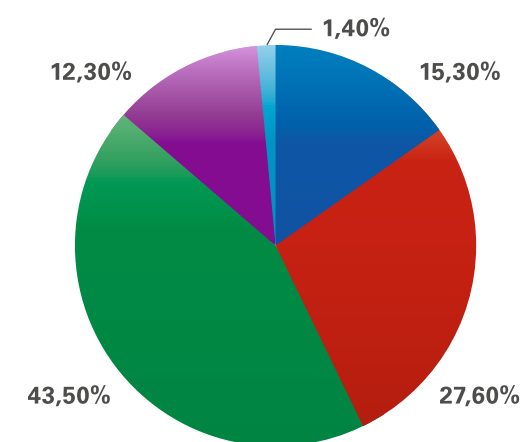
Количество опубликованных в течение 2014 г. на официальном сайте версий планов-графиков среди заказчиков Ленинградской области

№ п/п	Наименование ФОИВ	Количество версий
1	Комитет по социальной защите населения Ленинградской области	13
2	Комитет по телекоммуникациям и информатизации Ленинградской области	18
3	Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области	21
4	Комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области	33
5	Комитет по здравоохранению Ленинградской области	82

⁸ Запланированные по состоянию на 01.07.2014 г. закупки.

Рисунок 3.

Оценка нового порядка планирования закупок. Представлены ответы на вопрос: «Как вы оцениваете новый порядок планирования закупок, установленный Законом о контрактной системе? Как вы считаете, как отразится новый порядок планирования закупок на качестве закупочной деятельности заказчика, в том числе на результате закупки?»



- Порядок планирования закупок эффективнее и удобнее и обеспечит повышение качества закупочной деятельности заказчика
- Порядок планирования закупок предпочтительнее предыдущего, однако он не обеспечит повышение качества закупочной деятельности
- Порядок планирования закупок не эффективнее предыдущего и не улучшит качество закупочной деятельности
- Порядок планирования закупок хуже предыдущего и только ухудшит качество закупочной деятельности заказчика
- Иное

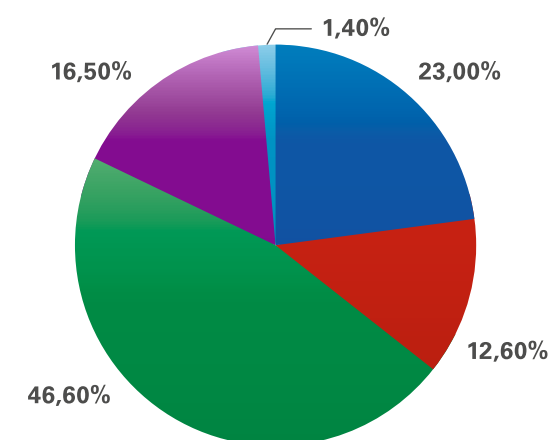
указанного в извещении об осуществлении закупки, способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в плане-графике в графе «способ размещения заказа», в целом соблюдается заказчиками. Следует отметить, что выявленные тенденции на примере планирования закупок ФОИВов в целом подтверждаются резуль-

татами исследования практики планирования закупок заказчиков в субъектах РФ на примере заказчиков Московской и Ленинградской областей (таблицы 3 и 4).

Отношение опрошенных участников контрактной системы к институту планирования в определенной степени объясняет текущее состояние

Рисунок 4.

Оценка последствий введения обязанности обоснования закупки для закупочной деятельности заказчика. Представлены ответы на вопрос: «Как вы считаете, обязанность обоснования закупки позитивно скажется на закупочной деятельности заказчика?»



- Да, закупки будет проще контролировать, а значит, будет меньше претензий со стороны органов контроля
- Да, при обосновании закупки будет легче подготовить техническое задание
- Нет, обоснование закупки только удлинит и усложнит процедуру закупки
- Нет, обоснование закупки подготавливается задолго до проведения самой закупки и к моменту торгов становится неактуальным
- Иное

дел в данной сфере. Так, оценивая новый порядок планирования закупок, подавляющее большинство заказчиков (43,5% опрошенных) считают, что новый порядок планирования не эффективнее предыдущего и не улучшит качество закупочной деятельности заказчика. 27,6% опрошенных заказчиков ответили, что новый порядок планирования закупок предпочтительнее предыдущего, однако он не обеспечит повышение качества закупочной деятельности. Только 15,3% респондентов считают, что новый порядок эффективнее предыдущего и обеспечит повышение качества закупочной деятельности заказчика. Доля респондентов, считающих, что новый порядок только ухудшит качество закупочной деятельности, составляет 12,3% (рисунок 3).

Таким образом, большинство заказчиков пессимистически настроены относительно необходимости и эффективности данного института

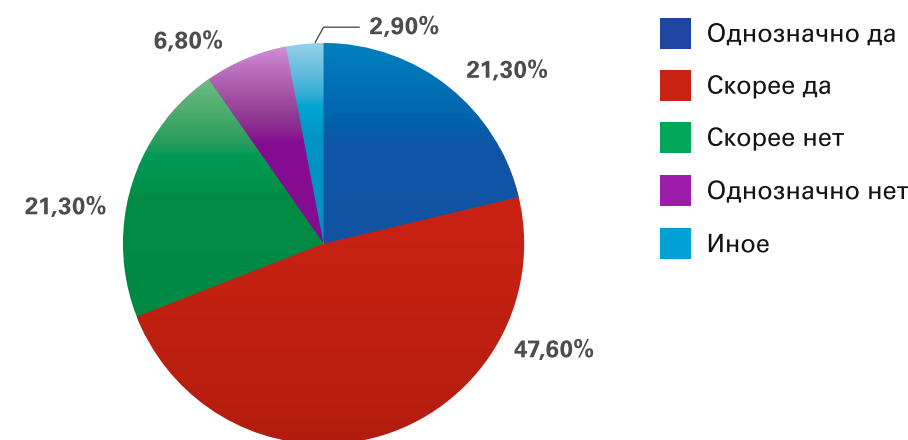
и соответственно проявляют свое отношение к планированию в практической деятельности.

Аналогично опрошенные заказчики оценили введение обязанности обоснования закупки с точки зрения наличия позитивных последствий для закупочной деятельности. Большая часть опрошенных организаций (46,6%) считает, что обоснование закупки только удлинит и усложнит процедуру закупки. 23% опрошенных организаций считают, что закупки будет проще контролировать, а значит, будет меньше претензий со стороны органов контроля. 16,5% считают, что обоснование закупки подготавливается задолго до проведения самой закупки и к моменту торгов становится неактуальным. 12,6% опрошенных организаций указали, что при обосновании закупки будет легче подготовить техническое задание (рисунок 4).

В части оценки вероятности того, что обоснование закупки будет сугубо формальным процес-



Рисунок 5.
Оценка обоснования закупки. Представлены ответы на вопрос:
«Как вы считаете, существует ли вероятность того, что обоснование закупки будет сугубо формальным процессом?»»



сом, большинство опрошенных заказчиков дают утвердительный ответ; 47,6% в этом скорее уверены, а 21,3% респондентов однозначно уверены, что обоснование закупок однозначно будет сугубо формальным процессом. При этом лишь 28,1% опрошенных верят в обоснование закупки как «содержательный» документ (см. рисунок 5).

Несложно представить, как при таком отношении к обоснованию закупки будет производиться подготовка соответствующих документов и насколько она будет добросовестной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целях решения вышеуказанных проблем и для обеспечения реализации на практике возложенных на план-график задач предлагается:

- 1) смягчить требования в части указания в плане-графике начальных (максимальных) цен контрактов планируемых закупок. Проведенный мониторинг показал, что расчет начальной (максимальной) цены контракта в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом № 44-ФЗ, еще на стадии планирования закупки при составлении плана-графика требует значительных трудозатрат, как и последующий пересчет этой цены уже при подготовке к осуществлению закупки. В этой связи представляется, что возможно отказаться от указания в плане-графике окончательно рассчитанной начальной (максимальной) цены контракта, заменив ее расчетной ценой (без необходимости приведения ее обоснования, но в увязке с размерами лимитов бюджетных обязательств

заказчика). Начальную (максимальную) цену контракта предлагается рассчитывать и обосновывать уже при непосредственной подготовке к осуществлению закупки — перед размещением извещения об осуществлении закупки. Аналогичным образом следует рассмотреть возможность упрощения описания характеристик объекта закупки в плане-графике. Среди прочего эти меры позволят сократить трудозатраты заказчиков на составление планов-графиков и уменьшить количество вносимых в них изменений;

- 2) использовать показатели качества планирования в рамках оценки закупочной деятельности конкретного заказчика по результатам календарного года, включая решение вопроса о проведении контрольных мероприятий в отношении того или иного заказчика;
- 3) ввести запрет для заказчиков размещать план-график в неструктурированной форме, при этом доработав функционал официального сайта, что позволило бы решить проблему несоответствия формы и содержания плана-графика требованиям Приказа № 761/20н и Приказа № 544/18н, повысить информативность планов-графиков, прозрачность и открытость закупочной деятельности в целом;
- 4) обеспечить работающую методическую и информационную поддержку заказчиков по вопросам нововведений в сфере планирования закупок с целью изменения отношения и понимания функционального значения данного института в деятельности заказчиков со стороны всех участников контрактных отношений. ■