

М. П. Клименко

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

АНАЛИЗ ИНСТРУМЕНТОВ СТАДИИ ПЛАНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Принята к публикации 16.12.2019

Все государственные и муниципальные нужды, осуществляемые посредством закупок, проходят стадии планирования, осуществления, исполнения и контроля. С целью соблюдения принципов контрактной системы, повышения эффективности использования бюджетных средств, унификации и достижения максимальной гласности и прозрачности закупок законодатель разработал для каждой стадии инструменты и механизмы, которые обязаны использовать участники закупок.

В статье рассмотрены нововведения в закупочную деятельность, осуществляемую заказчиками по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», касающихся процедур стадии планирования. Целью исследования является выявление проблем, возникающих на стадии планирования государственных закупок. Для достижения цели автор уделит внимание проблеме развития процесса формирования заказчиками плановых документов начиная с первого их закрепления нормативными правовыми актами и заканчивая их разработкой и утверждением плановых документов. Изучая проблему планирования государственных закупок, нельзя обойти стороной инструменты, механизмы и программно-аппаратные средства, которые необходимо использовать заказчику.

Ключевые слова: планирование, электронный бюджет, план закупок, план-график закупок, ЕИС.

Впервые необходимость формирования плановых документов закупок была отражена в ст. 5.1 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в то же время законом была предусмотрена обязанность заказчика по публикации планов-графиков размещения заказов на официальном сайте государственных закупок. В дальнейшем в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон о контрактной системе в сфере закупок) у заказчиков появилась обязанность формировать два плановых документа: план закупок и план-график закупок.

На первое время у заказчиков был выбор: размещать планы закупок и планы графики в структурированном виде либо в неструктурированном. Неструктурированный вид представляет собой заполненную и подписанную форму плана закупок или плана-графика, размещенную на сайте в виде электронного документа. Неструктурированный вид планового документа имеет свои недостатки как для заказчиков — в части внесения изменений в документы, так и для поставщи-

ков — в части мониторинга рынка для сбыта продукции.

Со временем в ходе развития единой информационной системы и обеспечения прозрачности закупочных процессов неструктурированный вид плановых документов отошел на задний план, и на сегодняшний день заказчики обязаны формировать плановые документы исключительно в структурированном виде, к которым, по желанию заказчик может прикрепить неструктурированный документ. Переход от одного вида к другому проходил тяжело, особенно для тех, кому необходимо было заменить уже размещенный в неструктурированном виде документ. Но преимущества структурированного вида быстро себя проявили: у заказчиков появилась возможность при помощи программно-аппаратных средств единой информационной системы (ЕИС) добавлять, изменять, удалять закупки, включенные в плановые документы, как отдельные, самостоятельные позиции. У поставщиков появилась возможность удобного поиска рынка сбыта путем простого введения запроса в поиск ЕИС.

На стадии планирования закупок все заказчики сталкиваются с конкретной трудностью — необходимостью формирования двух плановых документов, при этом план-график фактически дублирует план закупок. Принципиальное отличие одного документа от другого заключается в том, что план закупок является первичным и обосновывает потребности заказчика. План-

график, в свою очередь, является более детализированным документом, где по каждой позиции потребности установлены условия осуществления закупки. Возникает справедливый вопрос — есть ли необходимость в плане закупок и не проводят ли заказчики двойную работу? Трудности заказчиков на этапе планирования заключены не только в создании двух практически одинаковых документов, но и в формировании документов обоснований плана закупок и плана-графика — итого четыре документа.

Данная проблема нашла свое отражение в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г., где отмечается, что «имеют место избыточные требования к действиям заказчика, затрудняющие и в ряде случаев препятствующие осуществлению закупки. К таким требованиям относятся, в частности, необходимость ведения двух обособленных плановых документов — плана закупок и плана-графика закупки».

Усмотрев проблему, законодатель приступил к ее решению, и с 1 октября 2019 г. вступили в силу отдельные положения Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“». Вследствие этого была существенно изменена стадия планирования закупок, полностью переписана ст. 16 и отменена ст. 17 Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок, и внесены сопутствующие изменения в отдельные статьи, в которых фигурировал план закупок. В итоге изменения исключают необходимость формирования плана закупок с 1 октября 2019 г.

Вне всяких сомнений, данное нововведение существенно упростит работу заказчиков на стадии планирования. Но до сих пор остается неясной процедура формирования плана-графика, поскольку ранее план составлялся на основании позиций плана закупок, разработанного и утвержденного заказчиком через государственную интегрированную информационную систему (ГИИС) «Электронный бюджет», что, кстати, характеризует ее как очередной важный механизм контрактной системы на стадии планирования закупок.

Как отмечается в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами „Электронный бюджет“», система «Электронный бюджет» предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и при-

менения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

Во исполнение предназначения системы Письмом Минфина России от 17 июня 2016 г. № 21-03-04/35490 [2] была определена обязанность заказчика формировать планы закупок в государственной интегрированной информационной системе. Принимая во внимание ст. 59 Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок, Минфину России следует определить обязанность формирования планов-графиков закупок с использованием системы «Электронный бюджет». Также было бы полезным для заказчиков разработать инструкцию и порядок формирования планов-графиков внутри системы и порядок действия заказчиков в сложных ситуациях.

Необходимость инструкции обусловлена тем, что как программно-аппаратный комплекс «Электронный бюджет» далек от идеала. Заказчики сталкиваются с проблемами при работе с самой системой, а также с техническими сбоями, связанными с интеграцией системы «Электронный бюджет» и единой информационной системой (довольно часто проблема возникает при отправке планового документа из ГИИС в ЕИС). Интерфейс и скорость работы ГИИС пока развиты недостаточно качественно, в связи с чем заказчикам привычнее, проще и удобнее формировать планы-графики в ЕИС.

По данным сводного аналитического отчета по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом о контрактной системе в сфере закупок, количество зарегистрированных заказчиков в единой информационной системе составило 291 292 человека [1]. Даже при расчете, что каждый заказчик имеет в среднем три человека, являющихся пользователями ГИИС «Электронный бюджет», число пользователей составляет более 873 тыс. человек. Принимая во внимание наличие 11 часовых зон в России, нетрудно себе представить нагрузку на серверы системы, когда все пользователи пытаются подключиться к системе, чем и обусловлена проблема скорости работы в ГИИС (зачастую время отклика системы может составлять 15 секунд и более).

Ввиду вышеизложенного Министерству финансов и Федеральному казначейству России следует рассмотреть возможность вывода программно-аппаратного комплекса ГИИС «Электронный бюджет» за рамки заполнения веб-форм браузерного окна, а именно разработать программу для персональных компьютеров, в которую будут включены разделы и подсистемы, справочники и классификаторы ГИИС «Электронный бюджет». Работа в программе должна строиться по принципу личного кабинета: пользователь проходит регистрацию на портале ГИИС, затем авторизуется в личном кабинете в программе на персональном компьютере (ПК), после успешной авто-

ризации в личном кабинете формируются данные и информация, имеющие непосредственное отношение к заказчику, работником которого является пользователь ГИИС «Электронный бюджет».

Такое решение в первую очередь должно оказать положительный эффект на скорость работы системы и ее интерфейс. Появится возможность перевести большую часть подсистем, справочников и разделов системы в режим автономной работы, т. е. без подключения к Интернету и серверам ГИИС. Обновление справочников, классификаторов и компонентов оператор системы может выпускаться как дополнение к программе, которое будет устанавливаться при автоматической или принудительной синхронизации программы на ПК с единым порталом бюджетной системы Российской Федерации. Пользователь системы сможет формировать предложения на закупки, присваивать коды бюджетной классификации, изменять показатели бюджетных смет, распределять лимиты, не сталкиваясь с проблемами браузера и зависанием системы. Сформированные пользователем данные можно будет отправлять на автоматический контроль, тем самым актуализируя данные по закупкам и показателям бюджетной сметы.

Подводя итоги, следует отметить, что в условиях эволюции стадии планирования государственных закупок на 2020 г. у заказчиков могут возникать существенные проблемы по формированию планового документа в ГИИС «Электронный бюджет». Часть проблем возникает ввиду отсутствия методических рекомендаций или инструкции по работе заказчиков в информационной системе, позволяющих найти выход из

сложных ситуаций. Иная часть проблем связана с формой реализации «Электронного бюджета» как браузерной программы, что крайне негативно сказывается на скорости работы системы и, соответственно, на скорости работы заказчика. Вследствие этого имеется острая необходимость по переводу информационной системы в форму программного обеспечения с возможностью автономной работы.

Научный руководитель — д-р ист. наук,
доцент Т. Г. Недзельюк

Список литературы

1. *О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд* по итогам II квартала 2019 г.: аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии законом от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // Мин-во финансов Рос. Федерации: офиц. сайт. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 30.08.2019).

2. *О формировании планов закупок с использованием подсистемы управления закупками системы «Электронный бюджет»* (вместе с «Временным порядком подключения к подсистеме управления закупками системы «Электронный бюджет» [Электронный ресурс]: письмо Минфина России от 17.06.2016 № 21-03-04/35490. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.08.2019).

М. Р. Klimenko

ANALYSIS OF PLANNING STAGE TOOLS FOR PUBLIC PURCHASES

All state and municipal needs carried out through procurement go through the stages of planning, implementation, execution and control. In order to comply with the principles of the contract system, increase the efficiency of the use of budget funds, unify and achieve maximum publicity and transparency of procurement, the legislator has developed for each stage the tools and mechanisms that procurement participants are required to use.

The article considers innovations in the procurement activities carried out by customers under the Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FL "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" regarding the procedures of the planning stage. The purpose of the study is to identify problems encountered in the planning stage of public procurement. To achieve the goal, the author paid attention to the problem of the development of the formation process of planned documents by customers, starting from their first consolidation by regulatory legal acts and ending with their development and approval of planned documents. Studying the problem of public procurement planning, one cannot ignore the tools, mechanisms, hardware and software that the customer needs to use.

Keywords: planning, digital budget, procurement plan, procurement schedule, UIS.