

ИСТОМИНА Наталья Александровна

Кандидат экономических наук, доцент
кафедры государственных и муниципальных финансов

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Контактный телефон: (343) 252-14-07
e-mail: n_istomina_usue@mail.ru



КАРГАЛОВ Виктор Александрович

Аспирант кафедры государственных и муниципальных финансов

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Контактный телефон: (343) 251-96-15
e-mail: v.kargalov@gmail.com

Финансовые аспекты практики планирования и размещения государственных заказов в органах Федерального казначейства РФ: проблемы и направления развития

Ключевые слова: государственный заказ; Управление Федерального казначейства; Свердловская область; планирование; размещение.

Рассмотрены важнейшие аспекты практики планирования и размещения государственных заказов в органах Федерального казначейства РФ (на примере Управления по Свердловской области). Дана оценка наиболее актуальных способов размещения заказов и предложены направления совершенствования действующей системы планирования и финансового обеспечения государственных контрактов.

Деятельность органов государственной власти РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления с 90-х годов XX века по настоящее время сопровождается внедрением и распространением различных технологий, направленных на повышение эффективности функционирования в целом и эффективности использования бюджетных средств в частности.

Одним из наиболее существенных и спорных изменений является совершенствование практики размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд. Размещение заказа является способом обеспечения потребностей органов власти и управления, а также учреждений и организаций, финансируемых за счет бюджетов. В процессе планирования и размещения заказов следует реализовать две основные задачи:

- обеспечение поступления в государственный (муниципальный) орган власти (управления) или учреждение действительно необходимых товаров, работ, услуг, создающих условия для выполнения установленных функций;
- реализация принципа экономии бюджетных средств при условии сохранения требований к качеству товаров, работ, услуг.

В роли госзаказчика могут выступать различные государственные и муниципальные институты, в частности территориальные органы Федерального казначейства.

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд [1. Ст. 72]. Базовым документом в этой сфере является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором предусмотрены следующие способы размещения государственного заказа [2. Ст. 10]:

- конкурс (открытый, закрытый);
- аукцион (открытый, закрытый, в электронной форме);
- запрос котировок;
- размещение госзаказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);
- размещение на товарных биржах.

Наиболее конкурентным, на наш взгляд, является проведение торгов в форме электронного аукциона: при проведении процедур взаимодействие поставщика и заказчика минимально; информация об участниках становится доступной заказчику только после проведения аукциона, что исключает сговор сторон. В то же время вероятный процент экономии бюджетных средств также может быть наиболее высоким.

На сегодняшний день размещение заказов путем запроса котировок выступает достаточно популярной формой закупок. Основное преимущество такого способа – наиболее короткие сроки проведения процедур (контракт может быть заключен уже через 12 дней со дня публикации извещения о их наличии).

На первый взгляд запрос котировок является упрощенной процедурой размещения заказа, направленной на сокращение сроков его размещения и освобождение заказчика от совершения ряда действий. Однако практика применения Закона № 94-ФЗ показывает, что у заказчика, выбравшего данный способ размещения заказа, отсутствуют многие механизмы защиты от недобросовестного поставщика. В частности, заказчик не может требовать обязательного предоставления документов, подтверждающих соответствие участников размещения заказа требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов. Также он не вправе устанавливать ни обеспечение котировочной заявки, ни исполнение контракта. При этом в отличие от процедур торгов заказчик может вносить изменения в извещение о запросе котировок, а участник размещения заказа не имеет права вносить изменения в свою котировочную заявку.

Основным недостатком запроса котировок, делающим его неконкурентным и уязвимым для коррупции, является возможность заинтересованных лиц влиять на исход закупки, так как все предложенные цены известны организаторам до окончания срока приема заявок. В связи с этим для снижения вероятности возникновения коррупционных схем нужно упразднить запрос котировок и заменить его на более «короткий» по сроку проведения электронный аукцион, который обеспечивает прозрачность ведения торгов и честную конкуренцию. В качестве альтернативы запросу котировок предлагается ввести упрощенный аукцион в электронной форме, позволяющий учитывать основные преимущества проведения закупок путем запроса котировок и аукциона в электронной форме. Основными его характеристиками являются:

- короткий период проведения процедур, в том числе за счет отсутствия рассмотрения первых частей заявок;
- ограничение предельного объема закупок до 500 тыс. р. в квартал;
- отсутствие возможности сговора сторон, так как информация об участниках и предложения по цене заранее не известны.

Кроме того, за счет усиления конкурентной борьбы данный способ позволит добиться большей экономии, чем при размещении путем запроса котировок.

Как было сказано, одной из острых проблем современной системы государственного заказа является некачественное составление государственного контракта. Из-за неполного описания обязанностей поставщика, условий поставки, качеств, характеристик государственный заказчик может столкнуться с недобросовестностью исполнителя и получить товар, работу, услугу очень низкого качества.

Для наглядности характеристики способов размещения заказов сведены в табл. 1.

Таблица 1

Сравнительные характеристики способов размещения заказа

Характеристика	Способ размещения заказа		
	Запрос котировок	Открытый аукцион в электронной форме	Упрощенный аукцион в электронной форме
Минимальные сроки	От 12 дней	От 22 дней	От 12 дней
Этап рассмотрения первых частей заявок	Нет	Есть	Нет
Ограничение на сумму закупок	До 500 тыс. р. в квартал	Нет ограничений	До 500 тыс. р. в квартал
Открытие информации о поставщике	В момент поступления заявки	После проведения аукциона	После проведения аукциона
Выбор победителя	На основании рассмотрения заявок комиссией	По результатам, выданным электронной площадкой	По результатам, выданным электронной площадкой

Управление Федерального казначейства (УФК) по Свердловской области – объект нашего исследования, к примеру, столкнулось с рядом проблем при размещении заказа на поставку канцелярских товаров. При использовании некоторых видов канцтоваров, поставленных в рамках государственного контракта, оказалось, что применять их в рабочем процессе зачастую невозможно, в частности: бумага для заметок была слишком тонкой, имела неровности; элементы питания имели подтеки, грифели для карандашей ломались от незначительного надавливания; канцелярские кнопки имели следы коррозии. В ходе установления причин указанных недочетов выяснилось, что требования контракта к качеству поставляемого товара были сформулированы недостаточно четко, а свои обязанности поставщики выполнили в полном объеме. Таким образом, основание для направления претензий к поставляемым канцелярским принадлежностям отсутствует. В результате размещения данного заказа Управление Федерального казначейства по Свердловской области понесло финансовые потери, а впоследствии было вынуждено докупать необходимые товары без размещения заказа.

Совершенно очевидно, что грамотное, качественное составление государственного контракта непосредственно влияет на результаты его исполнения. В приведенном примере были поставлены некачественные товары, доля которых составляла незначительную часть в общем объеме, поэтому и сумма потерь достаточно небольшая. В иных же случаях потери могут составлять сотни миллионов рублей.

Основными причинами некачественного составления условий контракта являются недостаточный уровень квалификации кадров, отсутствие необходимой нормативно-правовой базы (инструкций, разъяснений, рекомендаций). В рамках решения первой проблемы предполагается направлять сотрудников, работающих в сфере госзаказа, на ежегодные курсы повышения квалификации, что успешно применяется уже несколько лет многими государственными учреждениями. В то же время отсутствие необходимого правового инструментария остается особо острой проблемой.

Для решения проблемы предлагается на федеральном уровне ввести библиотеку типовых государственных контрактов, в которой содержались бы примеры составления договоров на поставку наиболее распространенных товаров, выполнение работ,

оказание услуг. Государственный заказчик в процессе подготовки к проведению процедур закупок может обратиться к данной библиотеке и на основе типового договора составить, к примеру, аукционную документацию. Плюсы данной системы очевидны:

во-первых, значительно сократится срок подготовки документации для размещения заказа, что иногда играет немаловажную роль в процессе планирования и размещения государственных контрактов;

во-вторых, уменьшится число сотрудников, задействованных в процессе подготовки к размещению, что позволит сэкономить часть бюджетных средств;

в-третьих, в результате заключения государственного контракта, отвечающего всем необходимым требованиям, заказчик будет застрахован от поставок некачественного товара, выполнения некачественных работ, услуг, а значит, от перебоев в работе и дополнительных расходов на покрытие потерь.

Еще одна немаловажная проблема – несовершенство процесса планирования закупок. В частности, при исчислении сумм расходов на содержание государственного органа используются формулы расчета нормативных затрат. Как правило, корректируются они достаточно редко, да и не всегда отражают реальные потребности в тех или иных товарах, работах, услугах. Это приводит к завышению плановых объемов бюджетных расходов, неэффективному использованию бюджетных средств.

На примере такой важной потребности Управления федерального казначейства по Свердловской области, как потребность в бумаге (офисной), рассмотрим возможные пути оптимизации плановых затрат.

Расчетно-нормативные затраты на приобретение бумаги определяются по следующей формуле:

$$Z_6 = K_{\text{сотр}} \times N_{\text{расх}}$$

где $K_{\text{сотр}}$ – предельное количество сотрудников согласно штатному расписанию; $N_{\text{расх}}$ – нормы на приобретение бумаги из расчета на одного сотрудника.

Данная формула, хотя и проста, удобна в применении, но в то же время не учитывает дополнительные существенные факторы, которые влияют на реальные потребности в бумаге. В частности, штатная численность сотрудников УФК (в совокупности с территориальными отделами) в 2012 г. составляла 1 086 чел., из них 876 государственных служащих и служащие без стажа государственной службы, 98 уборщиков, 46 водителей, 66 дворников и рабочих комплексного обслуживания.

Очевидно, что почти все расходы бумаги связаны с обеспечением деятельности государственных служащих и служащих без стажа государственной службы. Поэтому требуется откорректировать приведенную формулу в соответствии с реальным числом сотрудников, использующих офисную технику ежедневно. Предлагается коэффициент $K_{\text{сотр}}$ заменить на $K_{\text{служ}}$ – предельное количество служащих согласно штатному расписанию.

В последние годы Федеральным казначейством была проделана достаточно большая работа по автоматизации деятельности и внедрению новых технологий. В результате нововведений значительно сократился бумажный и увеличился электронный документооборот. В связи с этим, по нашему мнению, необходимо откорректировать данную формулу путем снижения норм расхода бумаги в расчете на одного человека.

По результатам опроса служащих выяснилось, что в целом по УФК расход бумаги формата А4 соответствует нормативному; в то же время средний расход бумаги формата А3 составляет около двух пачек в год. Таким образом, расчетно-нормативные затраты Управления на приобретение бумаги для офисной техники на 2012 г. должны были составить значительно меньшую сумму (табл. 2).

Аналогичные изменения можно внести и в иные расчеты, к примеру – в расчетно-нормативные затраты на канцелярские товары, расходные материалы к оргтехнике.

Таблица 2

Расчетно-нормативные затраты УФК по Свердловской области на приобретение бумаги в 2012 г.

Товар	Количество пачек	Периодичность получения	Всего в год	Средняя штатная численность сотрудников, чел.	Средняя цена, р.	Итоговая стоимость, р.	Сумма, р.
Исходные показатели							
Бумага А4	4	1 раз в квартал	16	1 086	214	3 718 464	4 653 510
Бумага А3	3	1 раз в год	3		287	935 046	
Показатели, откорректированные с учетом применения формулы							
Бумага А4	4	1 раз в квартал	16	876	214	2 999 424	3 502 248
Бумага А3	2	1 раз в год	2		287	502 824	

Необходимость корректировки действующих норм и способов расчета очевидна. Завышенные суммы планируемых закупок ведут к большему потреблению товаров, работ, услуг и отвлекают бюджетные средства, приводят к неэффективному планированию бюджетных расходов.

Итак, современная государственная система закупок должна быть направлена на экономию бюджетных средств. Нормативно-правовыми актами подробно описаны процедуры выбора поставщика, но почти не уделяется внимания вопросам планирования и прогнозирования государственных закупок. Развиваются электронные формы проведения торгов. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ повысил прозрачность и гласность системы, создал условия для ведения конкурентных торгов, однако коррупционность в сфере государственных заказов остается на высоком уровне.

Назрела необходимость перехода к единой системе, которая включала бы в себя не только вопросы проведения процедур закупок, но и вопросы планирования закупочной деятельности, контроля за качеством исполнения государственных контрактов. Большие надежды возлагаются на законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», предложенный Министерством экономического развития РФ, который призван ответить на множество вопросов – от формирования плана закупок до аудита исполнения государственного контракта.

В рамках совершенствования действующей системы планирования и финансового обеспечения государственных контрактов в Управлении Федерального казначейства по Свердловской области предлагается:

- заменить запрос котировок как один из наиболее коррупционных способов размещения заказов на упрощенный аукцион в электронной форме, который сочетает в себе основные преимущества электронного аукциона и запроса котировок;
- повысить качество составления государственных контрактов путем создания на федеральном уровне библиотеки типовых контрактов, которая описывала бы основные условия договора. Именно от качества составления договора непосредственно зависит качество поставляемых товаров, выполненных работ, оказанных услуг;
- усовершенствовать процесс планирования закупок посредством корректировки действующих расчетно-нормативных затрат на содержание Управления.

Вышеуказанные меры позволят более грамотно подходить к вопросам планирования и финансового обеспечения государственных контрактов, добиться большей эффективности расходования бюджетных средств.

Источники

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ.