



<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-149-170>

Научная статья

Планирование как основа эффективного финансового обеспечения публичных закупок

В.В. Кикавец  

Российский государственный университет правосудия,
г. Москва, Российская Федерация
 kikavetsvv@rsuj.ru

Аннотация. Обоснована значимость планирования публичных закупок, выраженная легальной возможностью решения поставленных задач в установленные сроки путем концентрации ресурсов на приоритетных направлениях. Несмотря на то, что планирование публичных закупок призвано обеспечить эффективность управления на всех этапах закупки, включая принятие управленческих решений, аспектам правового регулирования и финансового обеспечения планирования закупок уделяется недостаточно внимания, что снижает общий эффект в указанной сфере. Кроме того, публичные потребности в процессе планирования закупок могут быть подменены ведомственными потребностями либо частными интересами отдельного должностного лица или группы лиц. Сущность планирования публичных закупок в России исследована путем использования методов системности, анализа, синтеза и сравнительно-правового метода. В результате исследования выявлены основные признаки, характеризующие особенности планирования публичных закупок, среди которых: универсальность, сбалансированность, бюрократизм, обеспечение публичного интереса. Выделение таких основных элементов планирования публичных закупок, как: целеполагание, глубина планирования, учет и согласование публичного и частного интересов, адаптация, свобода усмотрения, позволили сформировать предложение о внедрении перспективного планирования закупок. При этом под перспективным планом закупок предложено понимать самостоятельный документ, утверждаемый после доведения объема финансирования (выделения бюджетных средств) и обеспечивающий реализацию управленческих решений в рамках целеполагания и синхронизации публичного и частного интересов на среднесрочный и долгосрочный периоды. Подтверждена авторская гипотеза о том, что перспективное планирование закупок направлено на синхронизацию публичного и частного интересов, интегрированную в систему бюджетного процесса, в ресурсное снабжение страны, или отдельного субъекта.

Ключевые слова: публичные закупки, планирование публичных закупок, финансовое право, финансовое обеспечение публичных закупок, бюджетные средства, публичные и частные интересы

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 15 августа 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 января 2022 г.

© Кикавец В.В., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Для цитирования:

Кикавец В.В. Планирование как основа эффективного финансового обеспечения публичных закупок // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 1. С. 149—170. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-149-170>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-149-170>

Research Article

Planning as a basis for effective financial support of public procurement

Vitaly V. Kikavets  

Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation

kikavetsvv@rsuj.ru

Abstract. The article substantiates the importance of planning public procurement, expressed by the legal possibility of solving the assigned tasks in a timely manner by concentrating resources on priority areas. Despite the fact that public procurement planning is designed to ensure effective management at all stages of procurement, including management decisions, insufficient attention is paid to aspects of legal regulation and financial support for procurement planning, which reduces the overall effect in this area. Moreover, public needs in the procurement planning process can be overridden by departmental needs or the private interests of an individual official or a group of individuals. The essence of planning public procurement in Russia is investigated by using the methods of consistency, analysis, synthesis, and the comparative legal method. As a result of the study, the main features that characterize the specifics of planning public procurement have been identified; among them are universality, balance, bureaucracy, and ensuring public interest. Highlighting such basic elements of public procurement planning as goal setting, planning depth, accounting and coordination of public and private interests, adaptation, and discretion allowed to formulate a proposal for implementing prospective procurement planning. At the same time, it was proposed to understand the prospective procurement plan as an independent document, approved after funding (allocation of budget funds), and ensuring the implementation of management decisions within the framework of goal setting and synchronization of public and private interests for the medium and long term. The author's hypothesis was confirmed that prospective procurement planning is aimed at synchronizing public and private interests, integrated into the budget process system, resource supply of the country, or a separate entity.

Key words: public procurement, planning public procurement, financial right, financial support for public procurement, budget resources, public and private interests

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 15th August 2021

Article accepted 15th January 2022

For citation:

Kikavets, V.V. (2022) Planning as a basis for effective financial support of public procurement. *RUDN Journal of Law*. 26 (1), 149—170. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-149-170>

Введение

Факт наличия сложной, запутанной системы закупок, по результатам которых неоднократно отмечались факты неэффективного расхода бюджетных средств, в начале 2020 г. отметил Председатель Правительства РФ

М.В. Мишустин¹. Позднее, по итогам Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год», Счетная палата РФ указала на отсутствие по факту эффективной системы регулирования закупок. По мнению аудиторов это стало возможным в силу недостаточного понимания регуляторами интересов участников закупок, отсутствия единства в подходах к планированию и ценообразованию².

Кризис, возникший в начале 2020 г. во многих странах мира, включая Россию, связан с введением «режима повышенной готовности» в целях предотвращения распространения новой короновирусной инфекции COVID-19. Данная ситуация внесла значительные коррективы функционирования публичных закупок, включая планирование и финансовое обеспечение публичной потребности в товарах, работах, услугах.

Введенные Правительством РФ ограничения и запреты, направленные на минимизацию кризиса и его последствий, с нашей точки зрения, не затронули приоритетные проблемы планирования публичных потребностей, а лишь показали несостоятельность норм, призванных обеспечить эффективный расход бюджетных средств.

Планирование и его сущность

Значение и сущность планирования в процессе управленческой деятельности рассматривалось многими учеными. Э.Н. Берендтс еще в 1914 г. отмечал, что «в правовом государстве ни одна копейка государственных средств не должна быть затрачена иначе, как на законные цели и в порядке, законом предусмотренном, указанном или дозволенном» (Berendts, 2014:44). Действительно, принцип плановости финансовой деятельности государства определяет обязательное наличие финансово-плановых актов, грамотное составление которых позволяет эффективно, экономно, результативно расходовать бюджетные средства.

Ю.А. Тихомиров указывал, что «планирование выступает как бы первым воплощением того замысла, который выражается в прогнозах и представляет собой комплексную, научно обоснованную программу решения социально-экономических, технических, культурных и иных задач» (Tikhomirov, 1972:16).

О.В. Болтинова отмечала, что «без планирования невозможно осуществлять финансовую деятельность государства и муниципальных образований, реализовать целевые программы, в том числе приоритетные национальные проекты, обеспечивать социальную стабильность общества» (Boltinova, 2008:37).

Ванин В.В. раскрыл сущность планирования в сфере удовлетворения государственных нужд через формализацию и конкретизацию государством общественного экономического интереса, образующего содержание правовых плановых актов, количественных и качественных показателей (Vanin, 2007:9—10).

¹ См.: Мишустин поручил Минфину готовить поправки в 44-ФЗ: он все еще сложный и громоздкий. Интерфакс-ПРОзакупки. 20.02.20 г. Режим доступа: <https://prozakupki.interfax.ru/articles/1639> (дата обращения: 21.10.2021).

² См.: Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось. 28.07.2020 г. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-potentsial-kontraktnoy-sistemy-raskryt-poka-ne-udalos> (дата обращения: 11.10.2021).

Профессор О.Е. Кутафин выявив, что «планирование и управление соотносятся как часть и целое» (Kutafin, 1980:30), как и Г.В. Атаманчук предложил рассматривать планирование «...либо как особую функцию управления, либо только как элемент более общей, универсальной функции управления, заключающейся в выработке и принятии управленческого решения, либо, наконец, как метод управления» (Atamanchuk, 2000:49).

О.Н. Горбунова полагает, что «планирование как функция государственного управления представляет собой разработку планов и формирование стратегий государства на основе отношений с внешним окружением, отражающих выбор миссий, сфер деятельности» (Gorbunova, 2018:16).

В целом, представленные выше правовые позиции определяют планирование, как управленческую функцию и содержат единую основу — план это выработанный, оптимальный и согласованный алгоритм решения задач, необходимых для достижения поставленной цели. Например, государство в целях обеспечения публичного интереса приобретает определенное благо. Приобретение происходит не в изолированном пространстве (вакууме), а на существующем рынке, функционирующем по закономерностям и правилам рыночной экономики. В рамках регулирования подобных правоотношений государство выполняет функцию регулятора, воздействуя на эти отношения прямо или опосредовано.

Следовательно, государство в процессе обеспечения публичной потребности выступает и как регулятор общественных, экономических отношений, предусматривающих диспозицию и равенство сторон сделки, недискриминацию, свободную конкуренцию и т.д., и как потребитель (покупатель), желающий сделать качественное приобретение в оптимальном соотношении «цена—качество».

В первом случае государство реализует полномочия публичной власти, во втором — собственника, оплачивающего потребности за счет средств бюджета и государственных внебюджетных фондов. При этом оба приведенных выше статуса обязывают государство осуществлять обязательное планирование публичных потребностей, выраженное в намерении конкретного заказчика приобрести конкретные товары, работы, услуги.

Следует особо подчеркнуть негативный момент в процессе планирования закупок — **публичные потребности могут быть подменены**: в лучшем случае *ведомственными потребностями*, в худшем случае — *частными интересами* отдельного должностного лица или группы лиц. При этом закупка хоть и запланирована по конкретным КБК и направлениям деятельности заказчика, но прямо не увязана с ответственностью последнего за обеспечения публичного интереса в целом. Учитывая, что каждая закупка ограничивается исключительно своим результатом (по конкретной строке план-графика закупок), общество не сможет понять, а контролер оценить на что запланированы бюджетные средства в целом, и каким образом отдельно взятая закупка способствует эффективному обеспечению публичного интереса.

Вышеизложенное представляет нам возможность рассматривать планирование как результат трансформации общественных экономических интересов в публичные интересы путем их легальной формализации и конкретизации (цели и приоритеты). Заказчик, как любой иной потребитель блага, обязан исходить из

необходимости направления бюджетных средств на обеспечение публичного интереса с обязательным мониторингом и контролем достижения заданных (запланированных) результатов.

Сущность планирования закупок представлена в законодательстве о контрактной системе, но без легального закрепления данного понятия и его содержания. В Законе № 44-ФЗ указано, что планирование закупок осуществляется путем формирования, утверждения и ведения планов-графиков в порядке, определяемом Правительством РФ³. Так, в планы-графики включаются:

- 1) идентификационные коды закупок (ИКЗ);
- 2) наименование объекта и (или) наименования объектов закупок;
- 3) объем финансового обеспечения для осуществления закупок;
- 4) сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;
- 5) информация об обязательном общественном обсуждении закупок;
- 6) иная информация, определяемая Правительством РФ.

Изложенное выше позволяет нам выделить признаки, характеризующие особенности планирования публичных закупок:

— **универсальность** (требования к планированию должны быть универсальными, поскольку публичные потребности это не потребность одного конкретного хозяйствующего субъекта);

— **сбалансированность** (в процессе планирования публичный и частный интересы должны быть учтены и максимально уравновешены);

— **бюрократизм** (заказчик, действуя от имени государства не может по своему усмотрению быстро отреагировать на изменения рынка (принять решение вне утвержденного алгоритма);

— **обеспечение публичного интереса** (в силу наличия разных интересов (публичного, частного, отдельной группы лиц) сложно оценить степень удовлетворения именно публичного интереса путем приобретения блага за бюджетные средства).

Согласно ст. 72 БК РФ закупки осуществляются в соответствии с законодательством о контрактной системе путем заключения на основании планов-графиков закупок, сформированных и утвержденных в установленном порядке, контрактов, оплачиваемых в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Указанное в совокупности позволяет прийти к выводу, что действующее законодательство содержит исключительно формальную связь планирования закупок с бюджетным законодательством, в силу исключительной необходимости оплаты исполненных контрактов, заключение которых предусмотрено наличием плана-графика закупок.

³ См.: ст. 19 Федерального закона от 05.04.20013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ, 08.04.2013. № 14, ст. 1652; Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 г. № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 14.10.2019. № 41, ст. 5713.

Элементы планирования публичных закупок

Факт отсутствия легального определения планирования публичных закупок обязывает нас обратить внимание на сущность, содержание и признаки планирования, исследование которых позволило выделить следующие элементы планирования публичных закупок:

- цель закупки, обозначающая ориентиры реализации (*целеполагание*);
- срок составления плана (*глубина планирования*);
- *учет и согласование публичного и частного интересов*;
- оперативное изменение плана закупок в связи с воздействием внешних факторов (*адаптация*);
- дискреция полномочий (*свобода усмотрения*) должностных лиц, ответственных за планирование, финансовое обеспечение публичных закупок.

Грамотное планирование публичных закупок с учетом комплексного и полноценного финансового обеспечения не только усиливает его регулирующее воздействие и эффективный расход бюджетных средств, но и повышает уровень доверия общества к государству.

Главная проблема *целеполагания* — это достижение соотношения цели планирования как каждой закупки в отдельности, так и всех закупок по плану — публичным интересам. В свое время И.Х. Озеров отмечал, что план финансовой политики, продиктованный требованиями финансовой науки, нередко остается только идеалом, так как в практическую политику вторгаются сильные интересы разных групп и заставляют политику отклоняться от своего идеала, что делает ее пестрой, неустойчивой, идущей в разрез с пожеланиями науки (Ozerov, 1911:3).

На необходимость сочетания разноуровневых целей обращала внимание Р.О. Халфина, отмечая, что «частные, текущие цели управленческого цикла должны соответствовать общим и долгосрочным целям, установленным на более высоком уровне. Конкретная, выраженная нередко в точных числовых и предметных определениях цель управленческого цикла должна служить реализации целей более высокого уровня «дерева целей» (Khalfina, 1988:84).

Очевидно, при таком подходе правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок должно изначально включать и общую цель планирования закупок, и цели планирования каждой закупки. Например, в силу значительного срыва сроков капитального строительства здания больницы нецелесообразно проводить закупку мебели, дорогостоящего оборудования и т.д. без изменения изначально запланированных сроков, стоимости и условий выполнения контрактных обязательств. Необходимо учесть дополнительные расходы на логистику, хранение и иные прогнозируемые риски.

Следовательно, эффективные решения в части финансового обеспечения публичных закупок — это решения, соответствующие как общей цели плана графика закупок, так и целям каждой закупки. Указанное подтверждает, что в отсутствие четко сформулированной и закрепленной в плане общей совокупности целей план теряет юридическую силу и не подлежит финансовому обеспечению.

В законодательстве о закупках отсутствуют четко сформулированные цели планирования. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих сферу закупок, и норм финансового законодательства представляет возможность

сопоставления цели планирования закупок с целями бюджетного планирования. В результате получаем, что планирование закупок призвано надлежащим образом обеспечить публичный интерес (потребность в товарах, работах, услугах, выгодных обществу в целом). Следовательно, планирование закупок не направлено на удовлетворение частных, спонтанных интересов отдельных должностных лиц заказчика, иных чиновников, отвечающих за распределение бюджетных средств.

Поскольку публичный интерес выражается в виде конкретных целей, служа их источником, планирование закупок всегда осуществляется исключительно в публичном интересе, хотя последний прямо не может быть заявлен в качестве цели планирования, так как имеет выражение в форме публичной потребности в товарах, работах, услугах.

Использование понятия «*глубина планирования*» позволяет определить границы времени, потребности и финансирования пределы которых заказчик не вправе нарушить. Глубина планирования — это ориентир, для постановки конкретных задач, обеспечивающий полноценную реализацию плана закупок, подтверждая аксиому, что «пространственные и временные параметры являются неотъемлемыми элементами права» (Rybakov, 2010:81—85).

Подобный временной горизонт, зависящий всецело от возможности заказчика прогнозировать, обозначает пределы прав и обязанностей последнего, а также органа власти, отвечающего за финансовое обеспечение закупок.

С одной стороны, длительный срок планирования на перспективу всегда увеличивает риски некорректного планирования, минимизация которых возможна путем принятия изначально оптимального решения по достижению установленной цели, а не на последующий контроль. Последствия заведомо недобросовестного решения заказчика о планировании приобретения конкретных товаров, работ, услуг с определением конкретного объема и предельной стоимости могут быть неустраняемыми. Например, в действующей редакции Закона № 44-ФЗ отсутствуют нормы об оценке рисков при расчете НМЦК и управлении рисками при реализации долгосрочных и дорогостоящих закупок, что уже на сегодняшний день значительно повышает риски подрядчика. Невозможность оперативно и гибко отреагировать на риски путем изменения контракта приводит к срыву своевременного и качественного выполнения контрактного обязательства.

С другой стороны, в планировании всегда существует вероятность наличия существенных ошибок или невозможности реализации утвержденного плана в будущем. И поскольку план — это важный элемент целеполагания заказчика его необходимо утверждать и принимать в работу, если существует реальная возможность его выполнения уже на момент формирования и утверждения.

Норма ст. 72 БК РФ устанавливает, что глубина планирования публичных закупок, за исключением случаев прямо установленных в БК РФ, равна сроку действия утвержденных ЛБО (очередной финансовый год и плановый период). Получается, что заказчик формально ограничен трех летним периодом планирования закупки, результатами которых он будет пользоваться длительный период, дополнительно неся расходы (техническое обслуживание, эксплуатация, запасные части, материалы и т.д.), которые не может учесть в текущем плане публичных закупок для четкого формирования публичной потребности и расходов на ее реализацию. В совокупности это не позволяет эффективно использовать средства

бюджета, поскольку не предоставляет возможным учесть в плане стоимость владения благом за пределами данного срока.

К примеру, плановое приобретение лабораторией диагностического оборудования должно в обязательном порядке предусматривать длительное планирование ряда закупок услуг по: техническому обслуживанию и эксплуатации, обновлению программного обеспечения, приобретению расходных материалов и т.д. Указанное возможно исключительно при выделении дополнительного объема финансирования, ранее не предусмотренное для данного заказчика, либо сокращения объема иных потребностей, которые будут определены как вторичные.

В процессе исследования финансового обеспечения публичных закупок нами установлена следующая зависимость: *бюджетное планирование* (объем расхода бюджетных средств) *зависит от качества планирования закупок* (надлежащее определение объекта закупки и его стоимости), а *планирование закупок* (количество изменений в год или за весь период) *напрямую зависит от качества бюджетного планирования* (объем доходной части бюджета), включая также своевременное предоставление целевых субсидий, выделяемых в рамках федеральных или региональных программ, национальных проектов.

Данный вывод подтверждается доводами Ю.В. Арбатской, полагающей, что государство может обеспечить финансирование любых своих расходов, но такие расходы необходимо планировать на единых разумных началах (Arbatskaya, 2003:13—14).

Выявленная зависимость свидетельствует о необходимости повышения качества планирования закупок путем увеличения глубины планирования, позволяющей в одном документе отразить не только стоимость приобретаемых товаров, работ, услуг, но и прогнозную стоимость владения результатом выполненного контрактного обязательства, что свидетельствует о *необходимости интеграции планирования публичных закупок в бюджетный процесс*.

История развития правового регулирования закупок показала постепенную эволюцию планирования от обычного реестра необходимых товаров, работ, услуг через попытку внедрения революционного двухуровневого планирования (трехлетний план закупок и однолетний план-график закупок) к единому план-графику закупок на очередной финансовый год и плановый период (по аналогии с бюджетным планированием). Несмотря на то, что эволюция планирования прошла от внутриаппаратных процессов к размещению планов публичных закупок в сети «Интернет» для свободного доступа и ознакомления, мы полагаем, что предел планирования публичных закупок в три года необходимо пересмотреть в сторону увеличения, например, на среднесрочный период (3—5 лет) или долгосрочный период (свыше 5 лет).

Поскольку планирование — это решение для управления, а любое управление — это целенаправленная деятельность, то наблюдается существенная разница: для текущего планирования целеполагание происходит от настоящего к результату в будущем, а для перспективного (долгосрочного) планирования закупок предполагается «обратное движение» от будущего (формирование конкретной цели) к настоящему (формирование потребности с последующей индивидуализацией и определением общей стоимости).

Именно поэтому «обратное движение» от цели к плану снижает неопределенность будущего и предполагает постановку цели основным и юридически-

значимым элементом планирования публичных закупок. Кроме того, перспективное планирование закупок не предполагает в качестве основы экстраполяцию прошлого или настоящего, оно представляет собой управленческое решение по реализации публичной потребности (в том числе и выполнение государственного задания бюджетным или казенным учреждением) в целом. *Перспективное планирование закупок* — это моделирование конкретной цели закупки (получение конкретного блага в будущем), основанное на оптимальных требованиях заказчика к товарам, работам, услугам и их финансовому обеспечению.

Убедительно представлена позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой «Конституция РФ обязывает создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики как путем непосредственно регулирующего государственного воздействия, так и через стимулирование свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, корпоративного взаимодействия и сотрудничества, в целях выработки отвечающей интересам и потребностям общества государственной экономической политики»⁴. Проекция этой позиции на публичные закупки приводит к вопросу о достаточности «глубины планирования» закупок, значительная часть которых ограничена одним, максимум тремя годами. С нашей точки зрения планирование публичных закупок на один — три года не может обеспечить публичные и частные интересы.

Полагаем, что увеличение глубины планирования закупок позволит минимизировать возможные манипуляции заказчика в отношении целеполагания, формирования публичной потребности путем конкретизации количества товаров, объема работ или услуг и их стоимости. При этом перспективная потребность заказчика, включая все показатели, в том числе прогнозы по финансовым затратам, относимым в настоящее время к разным периодам, будут обобщены в одном плановом документе, определяющим объем необходимого финансового обеспечения.

Таким образом, план публичных закупок на длительный период (перспективный план закупок) способен стать основой для формирования проекта бюджета в части расходов на оплату публичных потребностей. Перспективный план закупок будет способствовать качественному изменению потребности заказчика в финансовом обеспечении, переведя его на новый уровень с возможностью использования пролонгации, прогнозного изменения (корректировки) целей закупок, всестороннего контроля и комплексной оценки результатов с применением мер ответственности к должностным лицам, не обеспечившим достижение цели. Поэтому предельный срок планирования закупок не должен совпадать с временными рамками закона о бюджете, корректировка которого будет являться основанием для внесения соответствующих изменений в перспективный план закупок.

Акцентируем внимание на том, что мы предлагаем увеличить сроки планирования закупок, но не финансового планирования, где происходит фактическое

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24.6 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-10022009-n/> (дата обращения: 21.10.2021).

«сближение» исполнительной и законодательной властей! К примеру, увеличение сроков финансового планирования (более одного года) ранее было предложено М.И. Пискотиным для формирования необходимой гибкости бюджетной политики (Piskotin, 1971:25). Предел финансового планирования, определенный в три года, является достаточным и оптимальным, а его увеличение может сказаться на точности и достоверности финансового планирования, особенно в период высокой инфляции или иных кризисных ситуаций, результат которых приводит к вынужденному сокращению срока финансового планирования⁵.

Планирование как результат управленческого решения может содержать определенные риски, значения и возможности возникновения которых изначально могут быть неизвестны. Поэтому правовое регулирование перспективного планирования закупок должно содержать нормы, обязывающие на стадии подготовки плана и после его утверждения проводить экспертную оценку последствия его реализации, с одновременной публикацией результатов экспертной оценки для открытого доступа с возможностью добавления публичных отзывов и комментариев (получение обратной связи). Указанное позволит определить степень соответствия действий должностных лиц заказчика публичному интересу, выявить круг заинтересованных лиц, обеспечить принятие оптимального решения по обеспечению публичного интереса в процессе эффективного расхода бюджетных средств.

Полагаем необходимым разработать и легализовать нормы, определяющие порядок и критерии экспертной оценки перспективного плана закупок на стадии его проекта и после утверждения, включая последствия по оперативному изменению в проект или план (при необходимости), а также применения мер ответственности к должностным лицам, не обеспечившим должный результат согласно изначальным целям или допустившим возможность неэффективного использования бюджетных средств. Экспертную оценку в обязательном порядке предлагается проводить уполномоченным органам власти, преимущественно независимыми, и на добровольной основе — общественными организациями.

Учет и согласование публичных и частных интересов выражаются в четком и адекватном определении потребности заказчика, а также во взаимосвязи плана закупок с бюджетом. Публичный интерес выражен действиями должностных лиц заказчика и подтвержден многоэтапным согласованием в части финансового обеспечения, поскольку в РФ годами выработалась концепция, согласно которой обеспечение возможности участия всех заинтересованных лиц в принятии решения означает, что решение принято в публичном интересе. С данным подходом мы категорически не согласны, поскольку он не предусматривает персональную и полную материальную ответственность чиновников, иных должностных лиц за решения, результат которых приводит к дополнительным и неоправданным расходам бюджета.

В зарубежных странах в процессе планирования и финансового обеспечения публичных закупок акцентируется особое внимание на защите прав каждого

⁵ См., например: Закон РФ от 06.02.1992 г. № 2296-I «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на I квартал 1992 года» // РГ, № 48, 28.02.1992; Закон РФ от 26.06.1992 г. № 3126-I «О бюджете Федерального дорожного фонда Российской Федерации на II полугодие 1992 года и 1992 год» // РГ, № 187, 21.08.1992; Федеральный закон от 14.12.2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ, 21.12.2015. № 51, ст. 7230.

индивида и требования о справедливой компенсации каждому, чьи права нарушены (Campbel & Marshall, 2002:178; Carvalho, Sanstad & Larsen, 2019:4—15; Patrucco, Luzzini & Ronchi, 2017:229—269). К примеру, значимость планирования публичных закупок в Бразилии зафиксирована в законодательно установленных требованиях к закупкам, в документах планирования закупок и документах институционального планирования (стратегический и генеральный план) (Barboza, Cysneiros Filho & De Souza, 2016:229—238).

Представленное в очередной раз подтверждает необходимость выявления всех носителей интереса (при этом не стоит забывать, что широкий круг лиц ограничен единым публичным интересом) и их разумного учета в процессе планирования, в том числе на основе экспертной оценки и предоставления возможного альтернативного решения.

Указанное является следствием того, что ответственное должностное лицо, реализуя в рамках своего функционала обеспечение публичного интереса в форме публичной потребности в определенных товарах, работах, услугах, может ущемить интересы определенного круга лиц. Поэтому заказчик обязан максимально четко определить приоритеты и своими действиями реализовать интерес публичного большинства, при этом минимизируя ущемление интересов иных лиц (соблюдение баланса).

Множество внешних факторов, воздействующих на реализацию публичного интереса, обязывает заказчиков оперативно и должным образом на них реагировать, в том числе путем изменения плана закупок и порядка финансового обеспечения (*адаптация*). Планирование осуществляется в динамике, поэтому легальная возможность подобных оперативных изменений планирования и финансового обеспечения закупок с учетом представленной должностным лицам дискреции полномочий является важной составляющей концепции правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок.

Важность адаптации перспективного плана закупок заключается в возможности оперативной корректировки условий и характеристик позиций плана (вплоть до их исключения в силу утраты актуальности), изначально установленных в условиях неопределенности будущего. Все изменения внешних и внутренних условий необходимо оперативно учитывать, как во время подготовки проекта перспективного плана закупок и утверждения, так и во время его исполнения. При этом не допускается частичных изменений без комплексного пересмотра перспективного плана закупок в целом.

Дискреция полномочий (*свобода усмотрения*) должностных лиц, ответственных за планирование, финансовое обеспечение публичных закупок должна обеспечить эффективную реализацию правоотношений в части планирования. Следует отметить, что такие правоотношения возникают и в процессе подготовки (разработки) плана закупок, и в процессе его выполнения.

В качестве часто встречающегося негативного примера свободы усмотрения можно привести неумение (нежелание) многих заказчиков спрогнозировать необходимое количество товаров и объем работ, услуг. В результате заказчик, имея представление о необходимом количестве (объеме) потребности, дробит закупку на несколько отдельных, процедура подготовки и проведения которых сопряжена с дополнительными издержками «бюрократия обслуживания закупки».

Перспективное планирование публичных закупок

Выявленные элементы планирования публичных закупок позволяют нам сформулировать авторское определение перспективного плана закупок. Перспективный план закупок — это самостоятельный документ, утверждаемый после доведения объема финансирования (выделения бюджетных средств) и обеспечивающий реализацию управленческих решений в рамках целеполагания и синхронизации публичного и частного интересов на среднесрочный (3—5 лет) и долгосрочный (свыше 5 лет) периоды.

Структурные подразделения заказчика готовят заявки на необходимые блага, на основании которых формируется общая смета затрат заказчика. Орган, осуществляющий финансовое обеспечение заказчика, соотносит запросы последнего (планируемые расходы) с планируемыми доходами (выделяемые из бюджета средства) и вносит соответствующие корректировки. Согласованная смета является основанием для перспективного планирования закупок заказчиком.

Наличие перспективного плана закупок, с нашей точки зрения, позволит обеспечить:

- настройку индикаторов, а также сроков реализации публичного интереса в строгом соотношении с финансовым обеспечением;
- установку системы основных целей и задач закупок заказчика в рамках реализации публичного интереса;
- единство методологических подходов в части решения задач в рамках реализации публичного интереса;
- оперативную концентрацию ограниченных материальных и финансовых ресурсов заказчика для решения непредвиденных проблем в рамках реализации публичного интереса;
- возможность дополнительного привлечения внебюджетных средств, средств заинтересованных хозяйствующих субъектов и иных привлеченных средств потенциальных отечественных и иностранных инвесторов;
- полноценную реализацию финансового, ведомственного и общественного контроля в процессе формировании целей и задач по обеспечению публичного интереса за счет бюджетных средств.

Проект перспективного плана закупок направлен на выражение публичного интереса в форме публичной потребности в конкретных товарах, работах, услугах, требующей финансового обеспечения за счет соответствующего бюджета. Он обеспечивает выстраивание целеполагания, которое, по сути, формирует составную часть планирования расходов бюджета, ибо не бывает расходов без цели.

На целевой характер использования бюджетных средств впервые указал П.М. Годме, разделив расходы на нейтральные (не оказывающие воздействия на социальные и экономические условия в силу государственного невмешательства в экономику) и активные (высокая роль бюджетных средств в силу государственного вмешательства во все сферы деятельности).

В настоящее время, принимая во внимание высокую долю государственного вмешательства в национальную экономику, активные государственные расходы могут преследовать политические, экономические, социальные цели и иные (Povetkina, 2015:16-22).

Подготовку проекта перспективного плана закупок заказчику необходимо проводить с учетом принципа ресурсной обеспеченности, определенного системой национального планирования экономики, а также политикой нормирования заказчика, плановые потребности которого призваны обеспечить последним реализацию определенного функционала, государственного задания, однако должны быть экономически целесообразными и обоснованными (финансово-благоразумными). Указанные ограничения необходимо принимать во внимание, поскольку в противном случае потребности заказчика могут быть признаны излишними, а бюджетные расходы по такому плану закупок чрезмерными и в процессе рассмотрения проекта соответствующего бюджета будут исключены полностью либо значительно уменьшены. Обязательное нормирование потребностей заказчика в товарах, работах, услугах будет способствовать повышению эффективности бюджетных расходов и, как следствие, к их общему сокращению.

Нормирование может быть установлено по качеству, по количеству (объему), по предельной стоимости товаров, работ, услуг.

Изначально в целях эффективного планирования бюджетных расходов и для определения показателей бюджетной сметы федеральными государственными учреждениями были утверждены Методические рекомендации⁶, согласно которым обязательному нормированию подлежали затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги, а также затраты на содержание имущества федеральных государственных учреждений.

Поскольку качество планирования затрат зависит от наличия достоверной и полной информации, необходимой для их расчета, заказчику важно не только четко понимать объемы перспективных расходов на оказание государственных услуг, но и иметь в наличии все данные, необходимые для полноценного содержания движимого и недвижимого имущества, включая единую методику учета данных затрат.

В целях упрощения, унификации, а также обоснованности публичных потребностей, требующих финансового обеспечения, органы исполнительной власти в начале 2000-х гг. стали формировать национальные проекты, национальные программы, отражающие в целом публичный интерес. Под данные программы планируются соответствующее финансовое обеспечение, а заказчики получают необходимые данные для минимизации рисков перспективного планирования закупок. Однако по факту переход от управления затратами к управлению результатами в планировании бюджетных расходов не привел к ощутимым результатам в планировании публичных закупок, которое заказчики продолжали осуществлять с минимальной перспективой по срокам реализации, без учета возможных рисков.

Планирование направлено на минимизацию рисков, поэтому — порядок, форму и требования по подготовке проекта перспективного плана закупок необходимо разрабатывать совместно с учеными, а не исключительно на основании

⁶ Приказ Минфина России № 137н, Минэкономразвития России № 527 от 29.10.2010 г. «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» (утратил силу с 01.01.2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

мнений политиков и чиновников. Например, обязательное наличие проекта перспективного плана закупок соответствует правовой позиции о вторичности бюджета, высказанной ранее Д.Л. Комягиным, который справедливо полагает, что расходы и доходы бюджета предопределены ранее принятыми обязательствами и правовыми актами, однако параметры бюджета должны определяться стратегическими планами. Ученый предлагает решить данную неопределенность с помощью бюджетной политики: «...если сместить начало бюджетного процесса с бюджетного послания на принятие самих обязательств, которые не только должны быть связаны, но и должны вытекать из государственных стратегических планов. Для этого необходима ясная юридическая процедура согласования принимаемых обязательств со стратегическими планами. Одновременно, должны быть закреплены некоторые принципы стратегического планирования, касающиеся формирования расходов и доходов бюджета, и критерии допустимости источников покрытия дефицита бюджета» (Komyagin, 2012:17).

Перспективное планирование публичных закупок и «цифровизация»

Российскими учеными уже отмечены результаты воздействия бюджетного законодательства на государственное управление в условиях развития цифровой экономики (Tsindeliani et al., 2019:17—27).

Масштабное применение цифровизации в процессе перспективного планирования закупок будет способствовать не только эффективному обеспечению публичного интереса, но и рациональному использованию бюджетных средств, поскольку «цифра» способна обеспечить:

- выделение и обобщение всех потребностей заказчиков;
- коммуникацию ответственных должностных лиц;
- полное исключение повторных (дублирующих закупок);
- логичную последовательность (очередность) закупаемых и реализуемых работ (ремонт трубы, укладка асфальта, разметка асфальта);
- своевременные рекламации и гарантийный ремонт.

Мы разделяем сформировавшуюся позицию, согласно которой любая детализация плана закупок должна проводиться с учетом экономической целесообразности и выбранного горизонта планирования, обеспечиваемых при помощи цифровых технологий (Keshelava et al., 2017:27). Цифра в процессе планирования не только помогает выбрать лучшую цену, сроки выполнения обязательства, иные необходимые параметры из предложенного массива данных, но и упорядочивает информацию, включая финансовую, систематизирует и анализирует.

Стоит отметить, что на использование кибернетических (цифровых) связей (технологий) в финансовых, в том числе бюджетных отношениях, впервые обратила внимание О.Н. Горбунова, которая указала на то, что, используя компьютерные технологии в расчетах бюджета по доходам и расходам, а также формируя план государства, можно соответственно просчитать где, в каком объеме и куда нужнее направить бюджетные средства (Gorbunova, 2003:6—35). Тем самым в современных бюджетных условиях следует понимать не как классическое планирование, а как динамическую систему, с обратной связью в режиме реального времени. Такая система будет отслеживать «план-факт» на всех этапах исполнения бюджета, строить точные прогнозы с учетом всех поступлений в

бюджет, а также реагировать на отклонения и оптимизировать ежедневные, месячные, годовые и прочие планы, учитывая изменяющиеся потребности в режиме реального времени. Принципиальное решение о необходимой детализации планирования в реальной экономике (имеющей государственный и частный сектора) должно приниматься с учетом экономической целесообразности и выбранного горизонта планирования (Keshelava et al., 2017:26).

В перспективе в рамках цифровизации новой концепции осуществления публичных закупок необходимо разработать формы и средства, которые сведут к минимуму роль человеческого фактора. Например, стоимость строительства объектов для зимней олимпиады в Сочи изначально была запланирована в 314 млрд руб.⁷ Позже цена неоднократно увеличивалась. Указанное возможно было предвидеть на этапе планирования при условии участия широкого круга специалистов, а также комплексной цифровизации процесса.

Вместе с тем необходимо понимать, что «цифровизация», включая ее функциональные возможности (как положительные, так и отрицательные) в настоящее время недостаточно изучена, что не позволяет в настоящий момент однозначно и беспелляционно заявить о получении исключительно положительного эффекта ее использования в перспективном планировании публичных закупок. Минимизация «человеческого фактора» в процессе цифрового перспективного планирования закупок может быть нивелирована, например, процессами «вмешательства в цифровой контент» путем создания искаженного программного обеспечения, хакерскими атаками и проч.

Планирование публичных закупок и бюджетный процесс

В целом, правоотношения, связанные с перспективным планированием закупок, предшествуют бюджетному планированию на новый бюджетный период и бюджетным правоотношениям, равно как и иным — налоговым, таможенным, страховым, банковским и т.д. Именно поэтому планирование закупок должно быть максимально интегрировано в систему бюджетного процесса и ресурсного снабжения страны, или отдельного субъекта. Указанное предполагает наличие ключевых составляющих, которые должны быть учтены в системе правового регулирования и финансового обеспечения.

На основании изложенного представляется целесообразным правоотношения, возникающие в процессе планирования публичных закупок, разделить на два этапа:

- этап разработки и согласования проекта перспективного плана закупок;
- этап утверждения и реализации перспективного плана закупок.

На этапе разработки и согласования проекта перспективного плана закупок определяются и конкретизируются цели заказчика, с учетом перспективы ресурсного обеспечения и нормирования, а также функционала заказчика, в том числе проекта государственного задания, определяются приоритеты планируемых расходов, исходя из общего целеполагания. Кроме того, на данном этапе проект перспективного плана необходимо размещать в открытом доступе не только для

⁷ См.: Стоимость Олимпиады в Сочи перевалила за 1,5 трлн. Руб. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/04/02/2013/570402ff9a7947fcbd44546d> (дата обращения: 11.10.2021).

органов контроля, но и для свободного ознакомления общественности. И контролеры, и представители общественности должны иметь возможность на внесение своих замечаний, предложений, которые впоследствии могут послужить основанием для соответствующих изменений и корректировок, как по стоимости и содержанию публичной закупки, так и в целом по обеспечению конкретным заказчиком публичного интереса.

Следует немедленно сместить акценты и внимание всех органов контроля с процедурной части на подготовку и планирование публичных закупок, поскольку процедура закупки — это всего лишь процесс реализации того, что ранее было неоднократно многими должностными лицами согласовано и утверждено. Выявление нецелесообразной закупки или «закупки роскоши, золотой закупки» с последующим «разоблачением» и прекращением — не должно быть завершением контроля. Необходимо привлечение к ответственности всех должностных лиц, изначально допустивших наличие данной нецелесообразной закупки в плане, а также в части ее финансового обеспечения при подготовке проекта соответствующего бюджета и его последующего утверждения.

В очередной раз подчеркнем целесообразность закупки, как умение заказчика расставить приоритеты в целях обеспечения публичного интереса, поскольку иное может означать, что при завершении финансового года оплаченный за счет бюджета результат выполненных контрактных обязательств не соответствует потребностям заказчика либо не обеспечивает публичный интерес в целом. Например, в одном учреждении здравоохранения избыток лекарственных препаратов (невостребованность, закупка новых при неиспользованных ранее закупленных и т.д.), в другом — недостаток, требующий оперативной закупки закончившихся лекарственных препаратов.

Бюджетные учреждения даже в пределах одного ведомства не могут самостоятельно между собой передавать лекарственные препараты как товарно-материальные ценности. ГРБС в силу норм ст. 158 БК РФ уполномочен утверждать государственные задания, но не наделен полномочиями по контролю за порядком использования приобретенных подведомственным заказчиком товаров, работ, услуг. В итоге — в первом учреждении — будет утилизация невостребованных препаратов по истечению срока годности, во втором потребуются дополнительные расходы бюджетных средств на закупку необходимого количества лекарственных препаратов.

Представляется, что ответственность за целесообразность каждой конкретной закупки необходимо отнести как на должностное лицо заказчика, разработавшего некачественно и неэффективно проект плана закупок, так и должностное лицо ГРБС, утвердившего данный проект и санкционировав его финансовое обеспечение. Указанное подтверждает наш довод, что планирование закупок — это показатель функционирования отлаженной системы конвертации государственного ресурса в виде бюджетных средств в публичный интерес в форме публичной потребности в товарах, работах, услугах. Планирование публичных закупок позволяет определить: потребности заказчика; правовые средства и инструменты осуществления закупок; объемы финансового обеспечения; сроки и порядок оплаты контрактного обязательства.

Таким образом, уже на стадии планирования любое заинтересованное лицо может определить рациональность закупки (объективность потребности

заказчика, справедливость расчета НМЦК), соблюдение публичного интереса, включая финансовую безопасность, а также оценить реальные возможности полноценного и своевременного выполнения контрактного обязательства.

В настоящее время прослеживается низкий уровень взаимосвязи бюджетного процесса и планирования закупок, что влечет за собой неэффективный расход бюджетных средств и низкому уровню выполнения контрактных обязательств (рис. 1).



Рис. 1. Общая схема организации публичных закупок и бюджетного процесса /
Fig. 1. General diagram of the organization of public procurement
and the budgetary process

Указанное мы связываем, прежде всего, с отсутствием необходимого понимания на уровне законодателя проблемы нормирования потребности заказчика, в том числе связи потребности с реальным финансово-экономическим и социально-политическим состоянием общества, а также отсутствием легально установленного порядка формирования, обоснования и расчета НМЦК, указываемой в плане-графике закупок.

Уместно привести позицию И.Ю. Ивлиева, который, рассматривая систему выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в качестве основного недостатка указал на то, что «доля расходов субъектов Российской Федерации в объеме консолидированного бюджета страны рассчитывается исходя из фактического объема их расходов на реализацию своих полномочий в предыдущем периоде. При этом не учитывается, что на исполнение, а не на декларирование обязательств необходимо гораздо больше средств, чем их тратится фактически» (Ivliev, 2010:27).

Основной проблемой нормирования является определение соответствия потребности заказчика по факту в приобретаемом благе, особенно в части ее связи с реальным финансово-экономическим и социально-политическим состоянием общества, во избежание нецелевого расхода бюджетных средств. Данная проблема не решена в настоящее время, несмотря на то, что существует ряд нормативных правовых актов на федеральном уровне, а также в каждом из субъектов РФ⁸.

⁸ См., например: Постановление Правительства РФ от 20.10.2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных

В ходе проверки гипотезы формирования и обоснования заказчиками НМЦК нами был проведен опрос⁹, показавший, что большинство работников контрактной службы (контрактные управляющие) заказчиков, формируют НМЦК, исходя из выделенного объема бюджетных средств. В случае уменьшения финансирования — уменьшается объем потребности. Однако, при увеличении суммы финансового обеспечения, включая экономию, полученную в результате иных закупок, заказчик, как правило, не увеличивает объем потребности по причине ограничений нормирования, а улучшает качество закупаемого блага. Указанное связано с тем, что экономия заказчика в рамках финансового (бюджетного) контроля воспринимается не как результат качественной работы заказчика, направленной на экономию бюджетных средств, а как фактическое «неисполнение бюджета».

Мы категорически не разделяем позицию зависимости НМЦК от выделенных бюджетных средств. Данный подход позволяет заказчикам планировать приобретение блага, необусловленного нормированием, стоимость которого значительно выше рыночной, так как рассчитана без учета конъюнктуры функционирующего рынка. Действующие нормативные правовые акты, имеющие значительное количество отсылочных норм в части планирования и определения НМЦК, не предусматривают полноценного и всестороннего регулирования выявленной проблемы. Вместе с тем планирование закупок должно быть поставлено в зависимость от бюджетного процесса, поскольку только при наличии финансового обеспечения может быть осуществлена закупка. При этом необходимо пересмотреть сущность понятия «неисполнение бюджета», из которого целесообразно исключить случаи: обоснованной отмены закупки или отказа заказчика от проведения ряда запланированных ранее закупок, включая неиспользование полученной в процессе закупок экономии.

Наша позиция полностью совпадает с ранее высказанной точкой зрения Р.К. Арыкбаева, который категорически отвергает прямую зависимость расчета НМЦК от размера бюджетных средств, выделенных заказчику на публичные закупки. Цена — это экономический инструмент денежного выражения стоимости продукта, является субъективным стоимостным инструментом заказчика, посредством которого достигается необходимый уровень удовлетворения государственных нужд. При этом НМЦК призвана обеспечить адекватное соотношение минимально приемлемого для исполнителей уровня реальной потребительской стоимости продукта с четкой функциональной связью с параметрами ее качества,

им организаций». СЗ РФ, 27.10.2014. № 43, ст. 5919; Постановление Правительства РФ от 18.05.2015 г. № 476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения». СЗ РФ, 01.06.2015. № 22, ст. 3218; Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 г. № 926 «Об утверждении общих правил определения требований к закупаемым заказчиком отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)». СЗ РФ, 14.09.2015. № 37, ст. 5141; Постановление Правительства Москвы от 25.12.2015 г. №953-ПП «Об утверждении Требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд города Москвы, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 72. 30.12.2015.

⁹ Пример автора: Автором был проведен анонимный опрос работников контрактной службы (контрактных управляющих) 50 заказчиков из разных субъектов РФ в части особенности формирования и обоснования НМЦК.

учетом рисков, связанных с исполнением контрактов и затрат на проведение конкурсных процедур (Арыкбаев, 2010:28).

Указанное подтверждает, что в целях повышения эффективности финансового обеспечения публичных закупок необходимо создать единую цифровую систему ценового мониторинга, предусматривающую анализ рыночных цен и конъюнктуры, как на функционирующем рынке, так и по результатам исполненных контрактных обязательств в рамках публичных закупок. Формирование единого цифрового банка данных цен (фактических, справочных, статистических и т.д.) с возможностью автоматического использования разнообразных коэффициентов (территориальных, функциональных и т.д.), в том числе по динамике цен за период, позволяет обоснованно устанавливать НМЦК и, следовательно, корректно прогнозировать потребности заказчика и объемы их финансирования.

При установлении НМЦК заказчиком необходимо соблюдать баланс, обеспечивающий соотношение приемлемой для хозяйствующего субъекта цены продукции, ее потребительской стоимости и качества, с рисками, связанными с исполнением контрактного обязательства, а также затратами заказчика на проведение закупки.

Выводы

Планирование способствует как заказчику, так и хозяйствующему субъекту в решении задач путем концентрации ресурсов (материальные, финансовые, производственные, трудовые и т.д.) на приоритетных направлениях.

Важность планирования заключается в том, что оно призвано обеспечить эффективность управления на всех этапах публичной закупки, включая принятие управленческих решений. Планирование публичных закупок со всеми его элементами призвано обеспечить главное — целеполагание, без которого управление и финансовое обеспечение закупок станет стихийным и непредсказуемым, а бюджетные расходы принимаются без ориентирования на результат. Планирование начинается после определения и идентификации потребности заказчика в конкретном благе, рассчитанной в строгом соответствии с действующими нормативными правовыми актами.

Планирование закупок — это показатель функционирования отлаженной системы конвертации государственного ресурса в виде бюджетных средств в публичный интерес в форме публичной потребности в товарах, работах, услугах.

Предложено выделить следующие основные элементы планирования публичных закупок: целеполагание, глубина планирования, учет и согласование публичного и частного интересов, адаптация, свобода усмотрения.

В качестве приоритетных элементов планирования публичных закупок необходимо определить: целеполагание, результат и горизонт отсечения — по аналогии с государственным бюджетным планированием. Указанное возможно реализовать путем внедрения *перспективного планирования публичных закупок*, которое предоставит возможность контролировать все стадии закупки, включая качество выполненного контрактного обязательства и оплату его результата.

Под *перспективным планом закупок* предлагается понимать самостоятельный документ, утверждаемый после доведения объема финансирования (выделе-

ния бюджетных средств), и обеспечивающий реализацию управленческих решений в рамках целеполагания и синхронизации публичного и частного интересов на среднесрочный (3—5 лет) и долгосрочный (свыше 5 лет) периоды.

Таким образом, перспективное планирование закупок представляет собой синхронизацию публичного и частного интересов, интегрированную в систему бюджетного процесса, в ресурсное снабжение страны или отдельного субъекта. Поскольку приобретение товаров, работ, услуг за счет бюджетных средств опосредовано воздействует на экономику, публичные закупки становятся ориентиром предпринимателей для формирования предложений и мобилизации усилий (закупки должны быть экономически интересными, но в меру выгодными, то есть без сверхприбыли).

Перспективное планирование публичных закупок должно быть не только связано со всеми стадиями бюджетного процесса, но и легально учитываться в разрезе составления кассового плана при формировании прогноза перечислений из бюджета по оплате выполненных контрактных обязательств в части срока и объема оплаты денежных обязательств.¹⁰

Перспективное планирование закупок должно быть составлено исходя из объективных и обоснованных потребностей, а стоимость рассчитана исходя из стоимости владения или жизненного цикла продукции. Фактически планирование расходов на будущий период с последующей оплатой выполненных контрактных обязательств есть последовательное прохождение всех этапов бюджетного процесса его участниками. При этом необходимо решить самую сложную задачу — снизить человеческий фактор в процессе финансового обеспечения публичных закупок.

Заключение

Перспективное планирование публичных закупок позволит аккумулировать все необходимые потребности заказчиков, включая расходы на их закупку, а также создаст основу для формирования новой инновационной, бережливой концепции финансового обеспечения публичных закупок.

Несмотря на недостаточность исследования сущности «цифровизации», полагаем, что использование «цифровых» технологий в процессе бюджетного планирования и перспективного планирования закупок способно обеспечить прозрачность расхода бюджетных средств, а также доступность общественного контроля за процессом приобретения и оплаты товаров, работ, услуг за счет бюджетных средств. Именно поэтому в проекте БК РФ в целях обеспечения прозрачности бюджетных отношений введена глава 18 «Информационное обеспечение бюджетного процесса» из пяти статей 170—174.1, при этом ст. 174 «Публичные информационные ресурсы» предусматривает дополнительные требования к функционированию единого портала бюджетной системы: состав информации, порядок предоставления и т.д.

¹⁰ См.: ч. 2 ст. 217.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.11.2021) // СПС КонсультантПлюс.

References / Список литературы

- Arbatskaya, Yu.V. (2003) *Budget as the basis of the financial system of a constituent entity of the Russian Federation: legal aspects*: Abstract Diss ... cand. Legal of sciences. Moscow, Baikal State University of Economics and Law. (in Russian).
Арбатская Ю.В. Бюджет как основа финансовой системы субъекта Российской Федерации: правовые аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Байкальский государственный университет экономики и права, 2003. 26 с.
- Arykbaev, R.K. (2010) The organization of price monitoring system for increasing efficiency of financing of state purchases. *Business. Education. Right. Bulletin of the Volgograd Business Institute*. 3(13), 28—35. (in Russian).
Арыкбаев Р.К. Организация системы ценового мониторинга для повышения эффективности финансирования государственных закупок // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. № 3 (13). С. 28—35.
- Atamanchuk, G.V. (2000) *Public administration (organizational and functional issues): textbook*. Moscow, Economics Publ. (in Russian).
Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. М.: Экономика, 2000. 303 с.
- Barboza, L., Cysneiros Filho, G. & De Souza, R. (2016) Towards legal compliance in IT procurement planning in Brazil's Federal Public Administration. *IEEE 24th international requirements engineering conference workshops (rew)*. (1), pp. 229—238. <https://doi.org/10.1109/REW.2016.046>
- Berendts, E.N. (2014) *Russian financial law*. Moscow, RIOR: INFRA-M Publ. (in Russian).
Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. 397 с.
- Boltinova, O.V. (2008) *Budgetary process in the Russian Federation: theoretical foundations and development problems*: Abstract Diss ... doct. Legal of sciences. Moscow, Moscow State Law Academy. (in Russian).
Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук М.: Московская государственная юридическая академия, 2008. 43 с.
- Campbel, H. & Marshall, R. (2002) Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning. *Planning Theory*. (1), 163—187. <https://doi.org/10.1177/147309520200100205>
- Carvalho, J.P., Sanstad, A.H. & Larsen, P.H. (2019) Exploring the relationship between planning and procurement in western US electric utilities. *Energy*. (183), 4—15. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2019.06.122>
- Gorbunova, O.N. (2018) Planning in budgetary relations as a function of public administration: legal problems and solutions. *Financial Law*. (2), 16—19. (in Russian).
Горбунова О.Н. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения // Финансовое право. 2018. № 2. С. 16—19.
- Gorbunova, O.N. (2003) *Financial law and financial monitoring in modern Russia*. Moscow, Vocational education Publ. (in Russian).
Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Профобразование, 2003. 158 с.
- Ivliev, I.Yu. (2010) *Legal regulation of interbudgetary transfers*. Abstract Diss ... cand. Legal of sciences. Moscow, Kutafin Moscow State Law University (MSAL). (in Russian).
Ивлиев И.Ю. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина, 2010. 31 с.
- Keshelava, A.V., Budanov, V.G. & Rumyantsev, V.Yu. et al. (2017) *Introduction to the "Digital" economy*. Keshelava A.V. (ed.). Ch. "Digital" cons. Zimnenko I.A. Moscow, VNIIGeosystem Publ. (in Russian).
 Введение в «Цифровую» экономику / А.В. Кешелава В.Г. Буданов, В.Ю. Румянцев и др.; под общ. ред. А.В. Кешелава; гл. «цифр.» конс. И.А. Зимненко. М.: ВНИИГ геосистем, 2017. 28 с.

- Khalfina, R.O. (1988) *Law as a means of social management*. Piskotin M.I. (ed.). Academy of Sciences of the USSR, Institute of State and Law. Moscow: Nauka Publ. (in Russian).
Право как средство социального управления / Р.О. Халфина; отв. ред.: М.И. Пискотин; АН СССР, Ин-т государства и права. М.: Наука, 1988. 254 с.
- Комуягин, D.L. (2012) Budget as an element of strategic planning. *Financial Law*. (9), 11—17. (in Russian).
Комягин Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. 2012. № 9. С. 11—17.
- Kutafin, O.E. (1980) *Planned activity of the Soviet state. State and legal aspect*. Moscow, Yuridicheskaya lititeratura Publ. (in Russian).
Плановая деятельность советского государства. Государственно-правовой аспект / Кутафин О.Е. М.: Юрид. лит., 1980. 240 с.
- Ozerov, I. Kh. (1911) *Fundamentals of financial science*. Issue I. 4th ed. Moscow, Printing house of the I.D. Sytin. (in Russian).
Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Вып. I. 4-е изд. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1911. 550 с.
- Patrucco, A.S., Luzzini, D. & Ronchi, S. (2017) Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*. 17(2), 229—269. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-02-2017-B003>
- Piskotin, M.I. (1971) *Soviet budget law*. Moscow, Yuridicheskaya lititeratura Publ. (in Russian).
Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература. 1971. 312 с.
- Povetkina, N.A. (2015) Efficiency of spending budgetary funds: problems of legal qualification. *Financial Law*. (3), 16—22. (in Russian).
Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16—22.
- Rybakov, V.A. (2010) Time in the development of law (philosophical and legal aspect). *State and Law*. (8), 81—85. (in Russian).
Рыбаков В.А. Время в развитии права (философско-юридический аспект) // Государство и право. 2010. № 8. С. 81—85.
- Tikhomirov, Yu.A. (1972) *Management decision*. Moscow, Nauka Publ. (in Russian).
Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972. 288 с.
- Tsindeliani, I., Gorbunova, O., Vershilo, T., Kikavets, V., Palozyan, O., Pisenko, K. & Matyanova, E. (2019) Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy. *Informatologia*. 52(1—2), 17—27. <https://doi.org/10.32914/i.52.1-2.3>
- Vanin, V.V. (2007) *Legal regulation of meeting state needs in the market economy of Russia: theory and practice: legal issues*: Abstract Diss ... doct. Legal of sciences. Rostov-on-Don, North Caucasus Academy of Public Administration. (in Russian).
Ванин В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: правовые вопросы: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону: Северо-Кавказская академия государственной службы, 2007. 48 с.

Об авторе:

Кикавец Виталий Викторович — кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой финансового права, Российский государственный университет правосудия; 117418, Российская Федерация, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69 А

ORCID ID: 0000-0002-7931-8497; SPIN-код: 3665-6634; Web of Science Researcher ID: AAD-2180-2021; Scopus ID: 57210853509

e-mail: kikavetsvv@rsuj.ru

About the author:

Vitaly V. Kikavets — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Deputy head of the Department of Financial Law, Russian State University of Justice; 69 A Novocheremushkin-skaya str., Moscow, 117418, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-7931-8497; SPIN-code: 3665-6634; Web of Science Researcher ID: AAD-2180-2021; Scopus ID: 57210853509

e-mail: kikavetsvv@rsuj.ru