

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2019, №6, Том 11 / 2019, No 6, Vol 11 <https://esj.today/issue-6-2019.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/54ECVN619.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Крадинов П.Г. Подходы к оптимизации бюджетных расходов на материально-техническое обеспечение деятельности государственных органов // Вестник Евразийской науки, 2019 №6, <https://esj.today/PDF/54ECVN619.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Kradinov P.G. (2019). Approaches to budget expenditures optimization for material and technical provision of public authority. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 6(11). Available at: <https://esj.today/PDF/54ECVN619.pdf> (in Russian)

УДК 351

Крадинов Павел Григорьевич

ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации»
Москва, Россия

Центр финансов государственных и муниципальных учреждений
Старший научный сотрудник
E-mail: pkradinov@nifi.ru

Подходы к оптимизации бюджетных расходов на материально-техническое обеспечение деятельности государственных органов

Аннотация. В статье рассмотрен инструмент нормирования в сфере закупок, представлены его общие характеристики. Проанализированы работы других авторов по исследуемой тематике и сделан вывод об отсутствии в них конкретных предложений по практическому совершенствованию инструмента нормирования в сфере закупок. Целью работы является обоснование необходимости расширения перечня отдельных видов товаров и услуг, в отношении которых Правительством Российской Федерации должны устанавливаться соответствующие нормативы количества и цены. В статье представлена методология и информационная база исследования, сформированная по двум направлениям. В целях проведения анализа нормативов цены были проанализированы ведомственные акты о нормировании. В рамках анализа закупок органами нормируемой продукции были исследованы соответствующие государственные контракты. Анализ проводился по трем видам товаров и услуг: ноутбуки; планшетные компьютеры; автотранспортное обслуживание. Результаты анализа нормативов цены указанных отдельных товаров и услуг, установленных органами, а также закупок ими таких товаров и услуг показал существенную дифференциацию как нормативов, так и единичных цен закупаемой продукции. В связи с этим автором предлагается внедрить единые для федеральных государственных органов предельные нормативы по ноутбукам и планшетным компьютерам, а также автотранспортному обслуживанию, которые в настоящий момент не установлены Правительством Российской Федерации. В исследовании предложены нормативы для соответствующих категорий и групп должностей для центрального аппарата государственных органов, и их территориальных органов. Предложенные нормативы соотнесены с реальными закупками органов. В статье обращается внимание, что данные нормативы должны быть соответствующим образом протестированы с целью выявления возможной оптимизации бюджетных расходов на материально-техническое обеспечение деятельности органов.

Ключевые слова: государственные закупки; нормирование в сфере закупок; нормативы; оптимизация бюджетных расходов; органы власти; обеспечение деятельности органов власти

Введение (актуальность)

В условиях постоянной ограниченности бюджетных ресурсов вопросы оптимизации бюджетных расходов никогда не теряют своей актуальности. В виду своих объемов, открытости и подверженности общественному контролю особое место здесь занимают расходы на закупки товаров, работ, услуг. По оценкам экспертов ВШЭ, общая сумма начальных (максимальных) цен извещений в рамках Закона № 44-ФЗ¹ за 2018 год составила 8,6 трлн руб.². При этом закупки в целях материально-технического обеспечения деятельности федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации (далее также – федеральные государственные органы, органы) представляют еще и общественный интерес.

Отметим, что проблема ограничения стоимости продукции, закупаемой для обеспечения деятельности органов, ставилась неоднократно. И в первую очередь это касалось такой дорогостоящей и «понятной» для общества продукции, как автомобиль для служебных целей.

В рамках этого Законом № 44-ФЗ был предусмотрен инструмент нормирования в сфере закупок (статья 19 Закона № 44-ФЗ). Являясь инструментом планирования, нормирование ставит своей целью предотвращение закупок продукции по завышенным ценам или обладающей излишними потребительскими свойствами, а также закупок продукции, в которой нет необходимости.

Рассматриваемый инструмент предполагает:

- установление требований к товарам, работам, услугам (в том числе их предельной цены);
- установление нормативных затрат [подробнее об обоих видах нормирования см. 1; 2].

В этих целях Правительством Российской Федерации (далее – Правительство) приняты Правила № 1084³ и № 927⁴ для применения федеральными государственными органами. Данными правилами установлены предельные разрешённые характеристики, нормативы цены

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

² Доклад «Система закупок в Российской Федерации» за 2018 год. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, 2019 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://fcs.hse.ru/data/2019/04/01/1190217413/doklad-2018.pdf>. С. 4.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2014 № 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 им организаций».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 927 «Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)».

и количества отдельных видов закупаемой продукции с привязкой к соответствующим категориям должностей.

При этом Правительством нормативы цены и количества утверждены только для закупки транспортных средств, а также средств подвижной связи и услуг подвижной связи. По иным позициям такие предельные нормативы устанавливаются органами самостоятельно. Основные полномочия в данной сфере сосредоточены в их руках, то есть действующая в настоящее время система сильно децентрализована. По мнению автора, она требует корректировки с тем, чтобы был расширен перечень товаров и услуг, в отношении которых значения предельных нормативов устанавливаются именно Правительством.

Анализ работ по исследуемой тематике показал, что в основном они посвящены теоретическим вопросам:

- применения нормирования в целях определения цены контракта [3];
- описания нормативной правовой базы, регулирующей порядок применения инструмента нормирования в сфере закупок [4–7], а также контроля за его применением [8];
- применения инструмента нормирования на региональном уровне [9].

При этом в работах отсутствуют конкретные предложения по практическому совершенствованию инструмента нормирования.

Целью данной работы является обоснование необходимости расширения перечня отдельных видов товаров и услуг, в отношении которых Правительством должны устанавливаться соответствующие нормативы количества и цены. При этом, по мнению автора, нормирование широкого перечня продукции само по себе не даст нужного эффекта ввиду своей громоздкости и негибкости, поэтому предлагается его расширение всего по нескольким видам продукции.

Методы

В рамках настоящего исследования проводился анализ:

- нормативов цены и количества товаров и услуг, утвержденных органами;
- закупок органами нормируемых товаров и услуг.

Исходя из методологии проведения рассматриваемого анализа, информационная база для его проведения была сформирована также по двум направлениям.

Рассматриваемые нормативы устанавливаются самостоятельно органами своими ведомственными актами о нормировании, которые подлежат обязательному размещению в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС)⁵. При этом нормативы формируются по категориям или группам должностей. Таким образом, анализ должен осуществляться в разрезе:

- категорий должностей гражданской службы;
- групп должностей гражданской службы;
- должностей федеральной государственной гражданской службы.

⁵ Раздел ЕИС «Правила нормирования в сфере закупок». Электронный ресурс. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/normalizationrules/quicksearch/search.html>.

Закон № 79-ФЗ⁶ подразделяет должности гражданской службы на следующие категории:

- руководители;
- помощники (советники);
- специалисты;
- обеспечивающие специалисты.

Указанный закон выделяет соответствующие группы должностей гражданской службы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

Группы должностей гражданской службы отнесены к той или иной категории должностей гражданской службы, то есть взаимосвязаны между собой (таблица 1).

Таблица 1

**Взаимосвязь между категориями должностей
гражданской службы и группами должностей гражданской службы**

Категории должностей	Группы должностей
Руководители	Высшая, главная и ведущая
Помощники (советники)	Высшая, главная и ведущая
Специалисты	Высшая, главная, ведущая и старшая
Обеспечивающие специалисты	Главная, ведущая, старшая и младшая

Источник: составлено автором на основе положений Закона № 79-ФЗ

При этом реестр конкретных должностей федеральной государственной гражданской службы в привязке к указанным выше категориям и группам установлен Указом № 1574⁷ (таблица 2).

Таблица 2

**Пример отнесения должностей федеральной
государственной гражданской службы к соответствующим категориям и группам**

Категория должностей	Группа должностей	Должность
Руководители	Высшая	Министр
Руководители	Высшая	Заместитель федерального министра
Руководители	Высшая	Директор департамента
Руководители	Высшая	Заместитель директора департамента
Помощники (советники)	Высшая	Помощник федерального министра
Помощники (советники)	Высшая	Советник федерального министра

Источник: составлено автором на основе положений Закона № 79-ФЗ и Указа № 1574

⁶ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

В целях проведения анализа нормативов на основании ведомственных актов о нормировании были сформированы аналитические таблицы, в которые заносились установленные органами нормативы по категориям должностей, группам должностей и конкретным должностям.

В рамках анализа закупок органами нормируемой продукции были исследованы соответствующие государственные контракты, содержащиеся в реестре контрактов в ЕИС⁸. В результате аналогично были сформированы необходимые аналитические таблицы в разрезе органов и соответствующих периодов (лет).

Анализ проводился по трем видам товаров и услуг:

- ноутбуки;
- планшетные компьютеры;
- автотранспортное обслуживание.

Результаты

Результаты анализа нормативов цены указанных отдельных товаров и услуг, установленных органами, а также закупок ими таких товаров и услуг показал существенную дифференциацию как нормативов, так и единичных цен закупаемой продукции.

В связи с этим предлагается внедрить единые для федеральных государственных органов предельные нормативы по ноутбукам и планшетным компьютерам, а также автотранспортному обслуживанию, которые в настоящий момент не установлены Правительством.

Нормативы по ноутбукам и планшетным компьютерам предлагается устанавливать для категории «Руководители» отдельно по высшей, главной и ведущей группам должностей для центрального аппарата федеральных государственных органов и для их территориальных органов.

Результаты анализа нормативов цены по *ноутбукам* для категории «Руководители» высшей, главной и ведущей групп должностей центрального аппарата, установленных органами, представлены в таблице 3.

Таблица 3

Результаты анализа нормативов цены в отношении закупки ноутбуков для центрального аппарата для категории «Руководители», руб.*

Высшая		Главная		Ведущая	
мин	макс	мин	макс	мин	макс
30 000	500 000	30 000	500 000	35 000	500 000

Источник: составлено автором на основании анализа ведомственных актов о нормировании.

** Учитывались только те нормативы, по которым установлены нормативы натуральным числом (например, 1 ноутбук на человека)*

Как видно из таблицы 3, установленные органами нормативы по ноутбукам различаются в десятки раз.

Нами отброшены минимальное и максимальное значения нормативов (указанные в таблице выше). Кроме того, как ранее было показано в таблице 2, органы в актах могут

⁸ Раздел ЕИС «Реестр контрактов, заключенных заказчиками». Электронный ресурс. Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/quicksearch/search.html>.

устанавливать нормативы по различному количеству должностей, относящихся к одной категории и группе должностей. Аналогично могут различаться и нормативы между различными должностями, относящимися к одной категории и группе должностей. В силу этого для более корректного расчёта по каждому органу было рассчитано среднее значение его норматива в целом по категории и группе должностей, которое использовалось в дальнейших расчетах.

Также необходимо отметить, что корректно было бы осуществлять расчет с использованием информации по фактическому количеству государственных служащих для каждой должности, что позволило бы осуществить расчет средневзвешенных значений. Однако указанная информация отсутствует в открытом доступе.

В отсутствие указанной информации нами использовались лишь данные из актов органов и рассчитано медианное значение нормативов, установленных для соответствующей группы должностей для центрального аппарата (таблица 4).

Таблица 4

Предлагаемые нормативы по ноутбукам для центрального аппарата

Товар	Категория должностей	Группа должностей	Предлагаемый норматив цены за единицу, руб.
Ноутбук	Руководители	Высшая	85 000
		Главная	60 000
		Ведущая	60 000

Источник: составлено автором на основании анализа ведомственных актов о нормировании и собственных расчетов

Используя аналогичный подход, рассчитаны медианные значения норматива по ноутбукам для территориальных органов (таблица 5).

Таблица 5

Предлагаемые нормативы по ноутбукам для территориального органа*

Товар	Категория должностей	Группа должностей	Предлагаемый норматив цены за единицу, руб.
Ноутбук	Руководители	Главная	60 000
		Ведущая	60 000

*Источник: составлено автором на основании анализа ведомственных актов о нормировании и собственных расчетов. * Из-за малого количества нормативов минимальное и максимальное значения при расчете не отбрасывались*

Нами проведен выборочный анализ закупок ноутбуков органами в 2018 году. Из семи проанализированных органов пять закупили ноутбуки по ценам, не превышающим 85 000 рублей, а один орган закупил большую часть ноутбуков также по цене, не превышающей указанную. Средневзвешенная цена одного ноутбука в рамках анализируемых контрактов составила около 70 000 рублей.

Важно отметить, что в отличие от инструмента нормирования Закон № 44-ФЗ не предусматривает на стадии осуществления закупки обязанность органов указывать сведения, для реализации трудовых обязанностей какой категории и группы должностей осуществляется закупка.

Результаты анализа нормативов цены по *планшетным компьютерам* для категории «Руководители» высшей, главной и ведущей групп должностей центрального аппарата, уставленных органами, представлены в таблице 6.

Таблица 6

Результаты анализа нормативов цены в отношении закупки планшетных компьютеров для центрального аппарата для категории «Руководители», руб.*

Высшая		Главная		Ведущая	
мин	макс	мин	макс	мин	макс
30 000	190 000	30 000	190 000	25 000	110 000

Источник: составлено автором на основании анализа ведомственных актов о нормировании.
* Учитывались только те нормативы, по которым установлены нормативы натуральным числом (например, 1 планшетный компьютер на человека)

Медианные значения нормативов, установленных для соответствующей группы должностей для центрального аппарата представлены в таблице 7.

Таблица 7

Предлагаемые нормативы по планшетным компьютерам для центрального аппарата

Товар	Категория должностей	Группа должностей	Предлагаемый норматив цены за единицу, руб.
Планшетные компьютеры	Руководители	Высшая	58 750
		Главная	50 000
		Ведущая	45 000

Источник: составлено автором на основании анализа ведомственных актов о нормировании и собственных расчетов

Используя аналогичный подход, рассчитаны медианные значения норматива по планшетным компьютерам для территориальных органов (таблица 8).

Таблица 8

Предлагаемые нормативы по планшетным компьютерам для территориального органа

Товар	Категория должностей	Группа должностей	Предлагаемый норматив цены за единицу, руб.
Планшетные компьютеры	Руководители	Главная	40 000
		Ведущая	40 000 *

Источник: составлено автором на основании анализа ведомственных актов о нормировании и собственных расчетов. * Значение норматива для ведущей группы должностей установлено на уровне норматива главной группы

Выборочный анализ закупок планшетных компьютеров семью органами в 2018 году показал, что четыре из них закупали планшетные компьютеры по ценам, не превышающим 58 750 рублей, а один орган закупил большую часть планшетных компьютеров также по цене, не превышающей указанную. Средневзвешенная цена одного ноутбука в рамках анализируемых контрактов составила около 44 000 рублей.

Следующей позицией является не товар, а услуга, а именно *автотранспортное обслуживание*. Необходимо отметить, что в отличие от закупки транспорта как товара, нормативы цены и количества по автотранспортному обслуживанию Правительством не установлены. Это является причиной того, что с момента внедрения инструмента нормирования органам проще закупать именно такие услуги, нормативы по которым орган устанавливает самостоятельно.

Это подтверждает и практика контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации. Нами не выявлены документы, в которых бы указывалось на необоснованно высокую стоимость машино-часа. При этом в ряде случаев выявлены нарушения в части

необоснованной оплаты таких услуг в момент простоя автомобиля⁹. Но это относится не к стоимостному показателю, а к количественному (количество часов в день и дней в неделю использования автомобиля).

Анализ показал, что как в актах о нормировании, так и в контрактах, органы указывают различный набор информации.

Например, в нормативах могут быть установлены:

- стоимость одного машино-часа, количество дней в году использования транспортного средств, количество часов в день, норматив цены в год;
- стоимость одного машино-часа, количество дней в году использования транспортного средства, количество часов в день;
- стоимость одного машино-часа, норматив цены в год, норматив машино-часов в год;
- количество машино-часов в день, количество дней в неделю, норматив цены в год;
- только стоимость одного машино-часа и норматив цены в год;
- только стоимость одного машино-часа и количество часов в день;
- только норматив цены в год;
- только стоимость одного машино-часа;
- только количество машино-часов в день;
- только количество дней в году использования транспортного средства.

При этом все указанные нормативы (количество часов в день, количество дней в году использования транспортного средства, цена одного машино-часа, норматив цены в год) существенно различаются. Аналогичные различия выявлены и при анализе контрактов 2018–2019 годов.

Выборочный анализ контрактов показал, что одной из самой часто встречающихся моделей является Тойота Камри. При этом стоимость машино-часа ее аренды находится в диапазоне от 214,44 руб./час до 906,20 руб./час. А в целом по всему модельному ряду, выявленному в рамках анализа автотранспортного обслуживания, стоимость машино-часа может достигать почти до 1 500 руб./час.

В отличие от товаров решающую роль в данном случае играет не столько стоимость человеко-часа, сколько объемы оказываемых услуг. Поэтому в данном случае предложения будут выглядеть следующим образом. Для определенных должностей предлагается установить ограничения по цене машино-часа, количеству часов использования автомобиля в день (неделю, месяц, год), количеству дней использования автомобиля в неделю (месяц, год).

Например, график использования автомобиля не более 12 часов в день, только по рабочим дням или не более 3 000 машино-часов в год, цена одного машино-часа не более 800 руб.

⁹ Например, Представление Счетной палаты Российской Федерации от 31.05.2016 № ПР 12-106/12-02.

Кроме того, нами найдена практика заключения контрактов с агрегаторами («Яндекс.Такси»), в рамках которых установлена единичная стоимость в виде цены 1 минуты для автомобилей разного класса.

Исполнитель оказывает Заказчику Услуги по предварительным заявкам путем направления таких заявок посредством мобильного приложения, личного кабинета Заказчика на сайте Исполнителя или, в случае невозможности подачи заявки вышеописанными способами, посредством телефонной связи с персональным менеджером и (или) через оператора службы поддержки.

На наш взгляд, данная практика также заслуживает внимания.

Обсуждение

Представленный в исследовании анализ доказывает необходимость расширения перечня отдельных видов товаров и услуг, в отношении которых Правительством самостоятельно должны устанавливаться соответствующие нормативы количества и цены.

Предложенные нормативы соотнесены с реальными закупками органов и, по нашему мнению, являются достаточно обоснованными. При этом следует обратить внимание на следующее ограничение. Предлагаемые нормативы по ноутбукам и планшетным компьютерам должны быть протестированы в соответствии с фактическими данными по количеству государственных служащих на предмет того, приведет ли их установление к увеличению или уменьшению расходов на их закупку. То есть приведут ли предложенные в статье нормативы к значимой оптимизации бюджетных расходов на материально-техническое обеспечение деятельности органов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Саакян Т.В., Хабаев С.Г., Крадинов П.Г. Нормирование государственных закупок как инструмент их интеграции с бюджетным процессом // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 2.
2. Саакян Т.В., Хабаев С.Г., Крадинов П.Г. Нормирование в сфере закупок: второй этап // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 5.
3. Развадовская Ю.В., Индукаев В.О. Исследование прибыли и цены контракта, в системе государственного планирования и нормирования в сфере закупок // Актуальные вопросы современной экономики. 2018. № 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32795019>.
4. Дмитриева Н.В. Оценка состояния нормативно правовой базы, регулирующей порядок осуществления государственных закупок // Southern almanac of scientific research. 2018. № 5. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35370393>.
5. Самарин А.М., Мельничук В.А. Государственные закупки: внедрение федеральной контрактной системы // Вестник сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2016. № 4 (20). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27673531>.
6. Тасалов Ф.А. Нормирование в сфере закупок: пробелы и недостатки законодательства о контрактной системе // Право и экономика. 2016. № 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/57294910/>.
7. Егоров О.Н., Ширяева М.А. Обоснование, нормирование и план закупок при планировании по Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Правопорядок: история, теория, практика. 2016. № 3 (10). <https://elibrary.ru/item.asp?id=28392672>.
8. Баранова Ю.К. Казначейское сопровождение в сфере закупок // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Том 12. № 6. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32389090>.
9. Батейкин Д.В. Трансформация и усиление роли рынка государственных учреждений в социально-экономическом развитии региона // Экономика устойчивого развития. 2019. № 1 (37). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37274252>.

Kradinov Pavel Grigor'evich

Financial research institute of the Ministry of finance of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: pkradinov@nifi.ru

Approaches to budget expenditures optimization for material and technical provision of public authority

Abstract. The article considers the instrument of standardization in the procurement, presents its main characteristics. The works of other authors on the subject under study are analyzed and the conclusion is made that there are no specific proposals for the practical improvement of the standardization in the procurement. The purpose of the work is to substantiate the need to expand the list of certain types of goods and services for which the Government of the Russian Federation should establish appropriate standards of quantity and price. The article presents the methodology and information base of the study, formed in two directions. In order to analyze the price standards, departmental acts on standardization in the procurement were analyzed. As part of the analysis of the procurement of standardization products by the public authority, the relevant contracts were investigated. The analysis was carried out on three types of goods and services: laptops; tablet computers; road transport services. Results of the analysis of standards of the price of the specified goods and services established by bodies, and also purchases by them of such goods and services showed essential differentiation both standards, and the unit prices of purchased production. In this regard, the author proposes to introduce uniform for public authority limit standards for laptops and tablet computers, as well as road maintenance, which are currently not established by the Government of the Russian Federation. The study proposes standards for the relevant categories and groups of positions for the central apparatus of public authority and their territorial bodies. The proposed standards are correlated with the actual procurement of public authority. The article draws attention to the fact that these standards should be appropriately tested in order to identify possible optimization of budget expenditures for material and technical provision of public authority.

Keywords: public procurement; standardization in the procurement; standards; optimization of budget expenditures; public authority; financial provision of public authority