

10.20. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Хабает С.Г., д.э.н., в.н.с. Центра бюджетной политики;
Крадинов П.Г., с.н.с. Центра перспективного
финансового планирования, макроэкономического
анализа и статистики финансов

Научно-исследовательский финансовый институт

Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ с 2015 г. предусматривается внедрение нормирования в сфере закупок. В статье изложен методический подход к нормированию затрат на материально-техническое обеспечение деятельности федеральных государственных органов, обосновано использование кластерного анализа для расчета финансовых нормативов, применение которых предполагается при планировании бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов.

С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ, при этом отдельные его положения вступают в силу в более поздние сроки. С 1 января 2015 г. вводится нормирование в сфере закупок (ст. 19, 114). Ч. 1 ст. 19 Закона о контрактной системе дает определение этому понятию (рис. 1).



Рис. 1. Нормирование в сфере закупок

В рамках реализации положений ст. 19 Закона о контрактной системе должны быть подготовлены соответствующие акты (рис. 2).

Учитывая необходимость утверждения федеральными государственными органами нормативных затрат на обеспечение своих функций, рассмотрим основные методические подходы к их формированию.

Для выполнения федеральными государственными органами соответствующих функций важную роль играет их материально-техническое обеспечение. В целях нормирования затрат на материально-техническое обеспечение целесообразно использовать следующий подход.

1. Выделить группы материально-технических средств обеспечения (канцелярские принадлежности, расходные материалы для оргтехники и т.д.) и материально-технических средств оснащения (мебель, вычислительная техника, оргтехника и т.д.), необходимые работникам федеральных государственных органов для выполнения своих служебных обязанностей.

2. Определить нормы положенности по материально-техническому оснащению и обеспечению в соответствии с порядком, представленным на рис. 3. Под термином «нормы положенности» следует понимать определенный федеральным государственным органом перечень материально-технических средств, необходимый для осуществления работниками своих служебных обязанностей, с указанием индивидуальных и (или) коллективных норм.
3. Установить для средств материально-технического оснащения сроки эксплуатации и (при необходимости) случаи его продления (в результате осуществления модернизации или дооборудования).

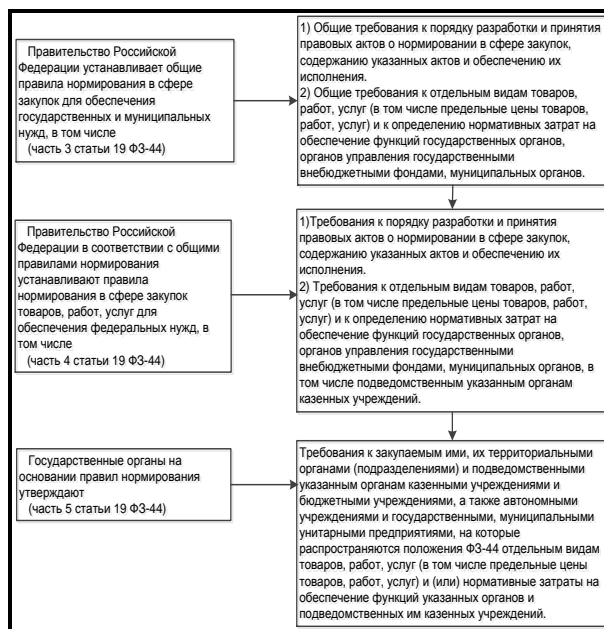


Рис. 2. Акты по нормированию в сфере закупок

Следует также учитывать, что при расчете затрат на приобретение средств материально-технического оснащения федеральный государственный орган в зависимости от наличия или отсутствия вакансий может использовать показатель штатной численности или расчетной численности (фактическая численность определенной категории работников, умноженная на коэффициент). Наличие вакансий не является безусловным основанием для применения федеральным государственным органом повышающего коэффициента. Принятие решения о применении или не применении повышающего коэффициента должно быть всегда обоснованным и опираться на анализ информации о текучести кадров по категориям работников и тенденции с замещением вакансий по должностям за прошлые периоды.

Использование расчетной численности работников позволит сформировать определенный запас материальных ценностей, относящихся к средствам материально-технического оснащения и обеспечения на случай замещения вакантных должностей. Расчетная численность работников i -й категории работников ($Ч_{оп1}$) определяется по формуле:

$$Ч_{оп1} = Ч_{с1} K_i,$$

где

$Ч_{оп1}$ – расчетная численность i -й категории работников;

$Ч_{с1}$ – фактическая численность i -й категории работников;

K_i – повышающий коэффициент для i -й категории работников. Данный коэффициент определяется федеральным государственным органом экспертным путем. При его определении должны учитываться:

- процент замещения i -й категории работников за прошлый год;
- годовой показатель коэффициента текучести кадров по i -ой категории работников за прошлый год;
- тенденции замещения вакантных должностей за прошлые периоды.

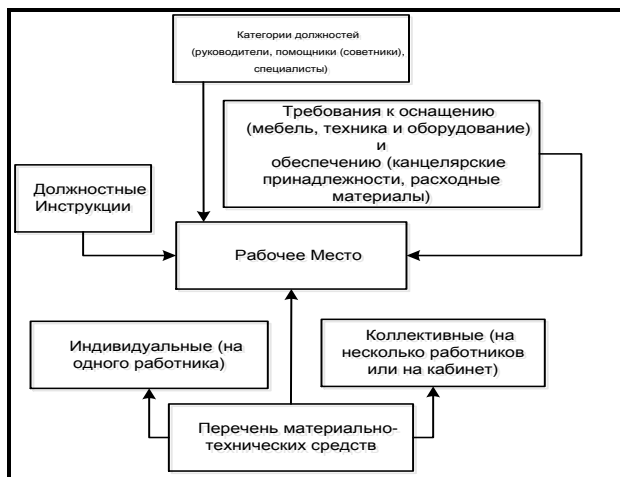


Рис. 3. Процесс формирования норм положенности

Проведение расчетов по каждой категории работников обусловлено, в первую очередь, различным уровнем вакансий и текучести кадров по различным категориям работников в федеральных государственных органах. Кроме этого нормы положенности по материальным ценностям, относящимся к средствам материально-технического оснащения и обеспечения, дифференцируются в зависимости от категории работников. Представленный подход в наибольшей степени будет способствовать формированию оптимального запаса материальных ценностей, относящимся к средствам материально-технического оснащения и обеспечения.

Кроме этого, при расчете объема закупаемых средств материально-технического оснащения федеральные государственные органы должны учитывать фактическое их количество на начало планового периода, а также объем выбытия по причине окончания установленного срока эксплуатации.

Исходя из содержания Закона о контрактной системе, нормирование в сфере закупок является инструментом обоснования закупок (ст. 18). При этом, на наш взгляд, используемый инструмент может применяться и при обосновании бюджетных ассигнований, предусмотренных для финансового обеспечения закупки товаров, работ, услуг.

Интеграция системы нормирования затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов в процесс планирования бюджетных ассигнований будет наиболее эффективной в случае, если планирование цены единицы товара, работы, услуги будет осуществляться как «снизу-вверх», так и «сверху-вниз» (рис. 4).

Планирование снизу вверх будет осуществляться федеральными государственными органами. Определение цены единицы товара, работы, услуги должно

осуществляться в соответствии с ч. 1 ст. 22 Закона о контрактной системе. Согласно данной норме (максимальная) цена контракта (НМЦК) определяется и обосновывается заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно-сметный метод; затратный метод.

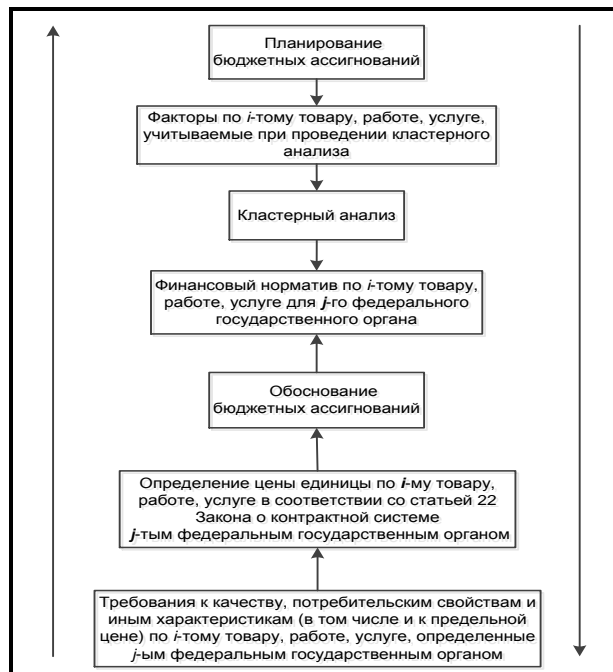


Рис. 4. Применение финансовых нормативов в планировании бюджетных ассигнований

При этом ч. 6 ст. 22 Закона о контрактной системе устанавливает, что метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным для определения и обоснования НМЦК. Использование иных методов допускается в случаях, предусмотренных ч. 7-11 указанной статьи.

В свою очередь нормативный метод заключается в расчете НМЦК на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных в соответствии со ст. 19 настоящего Федерального закона в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг.

При этом в соответствии с п. 4.2 Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных приказом Министерства экономического развития РФ (Минэкономразвития РФ) от 2 октября 2013 г. №567 (Методические рекомендации), определение НМЦК нормативным методом рекомендуется осуществлять по формуле:

$$НМЦК^{норм} = VЦ_{пред},$$

где

$НМЦК^{норм}$ – НМЦК, определяемая нормативным методом;

V – количество (объем) закупаемого товара (работы, услуги);

Ц_{пред} – предельная цена единицы товара, работы, услуги, установленная в рамках нормирования в сфере закупок.

Применение предельных цен на товары, работы, услуги следует рассматривать как инструмент повышения эффективности использования бюджетных средств на финансовое обеспечение деятельности государственных органов. Во избежание приобретения товаров с избыточными потребительскими свойствами, федеральные государственные органы могут принимать решения о применении предельной цены на определенные товары. При этом внедрение предельной цены не должно являться основанием для приобретения федеральным государственным органом товаров, работ, услуг исключительно по такой цене. Данный вывод очень важен, так как представители федеральных государственных органов могут расценить предельные цены на товары, работы, услуги как нормативный документ, который утверждает обязательства публично-правовых образований, что повышает риск для бюджетов бюджетной системы.

В обосновании данного вывода следует привести также норму п. 4.4 Методических рекомендаций в которой установлено, что нормативный метод может применяться для определения НМЦК (если цена товара, работы, услуги нормируется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации) совместно с методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). При этом полученная НМЦК не может превышать значения, рассчитанного в соответствии с п. 4.2 Методических рекомендаций.

Предельные цены на определенный перечень товаров, работ, услуг может быть установлен Правительством РФ, однако, на наш взгляд, это не может быть препятствием для установления федеральными государственными органами своих предельных цен, которые будут ниже предельных цен, установленных Правительством РФ. Определение предельных цен целесообразно осуществить, в первую очередь, к следующим товарам, работам, услугам:

- услуги сотовой связи;
- принтерам, многофункциональным устройствам и копировальным аппаратам;
- сотовым телефонам;
- планшетным компьютерам;
- транспортным средствам.

Определение предельных цен по материальным ценностям, относящимся к средствам материально-технического оснащения и обеспечения, позволит не только избежать приобретения товаров с избыточными потребительскими свойствами или являющимися предметами роскоши, но и повысить прозрачность определения расходов на материально-техническое обеспечение федеральных государственных органов.

Планирование сверху вниз целесообразно осуществлять финансовым органам (в отношении федеральных государственных органов таким является Министерство финансов РФ, Минфин РФ). В рамках планирования сверху вниз Минфином РФ для федеральных государственных органов могут быть определены финансовые нормативы. При этом финансовые нормативы определяются не индивидуально для каждого федерального государственного органа, а для групп федеральных государственных органов.

Расчет финансовых нормативов целесообразно возможно осуществлять с помощью кластерного анализа.

Кластерный анализ позволит сгруппировать федеральные государственные органы в сравнительно однородные группы. Независимо от предмета изучения применение кластерного анализа предполагает следующие этапы:

- отбор выборки для кластеризации. Подразумевается, что имеет смысл кластеризовать только количественные данные;
- определение множества переменных, по которым будут оцениваться объекты в выборке, то есть признакового пространства;
- вычисление значений той или иной меры сходства (или различия) между объектами;
- применение метода кластерного анализа для создания групп сходных объектов;
- проверка достоверности результатов кластерного решения.

Определение финансовых нормативов следует осуществить в несколько этапов.

Этап первый. Определение перечня товаров, работ, услуг, в отношении которых будут формироваться финансовые нормы. В первую очередь в него попадут товары, работы, услуги, в отношении которых Правительством РФ и федеральными государственными органами будут определены требования к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам.

Этап второй. В рамках второго этапа следует осуществить анализ утвержденных Правительством РФ и федеральными государственными органами требований к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг, в отношении которых будут определяться финансовые нормативы. Необходимость проведения анализа связана с тем, что наряду с определенным Правительством РФ перечнем отдельных видов товаров, работ, услуг и требованиями к их качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам, федеральным государственным органам целесообразно предоставить права по формированию своего ведомственного перечня, в рамках которого они могут:

- дополнить перечень отдельных видов, товаров, работ, услуг, определенный Правительством РФ;
- расширить перечень характеристик товаров, работ, услуг, определенный Правительством РФ;
- определить значения характеристик товаров, работ, услуг, отличных от тех, которые утверждены Правительством РФ (с обоснованием).

На основе проведенного анализа определяются характеристики в наибольшей степени влияющие на цену товаров, работ, услуг. Например, размер и тип экрана, вес, оперативная память ноутбука являются основными факторами, влияющими на его стоимость.

Этап третий. Проведение кластерного анализа. При проведении кластерного анализа необходима информационная база для определения цены единицы товара, работы, услуги. В качестве информационной базы следует использовать данные по заключенным государственным контрактам. Результатом кластерного анализа будет являться формирование кластеров государственных федеральных органов, на основании которых будут формироваться финансовые нормативы. В рамках кластерного анализа при определении финансового норматива по соответствующему товару, работе, услуге будут учитываться следующие факторы:

- функция федерального государственного органа (федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство);
- организационная структура федерального государственного органа (наличие или отсутствие территориальных органов в субъектах РФ);
- цена единицы товара, работы, услуги с указанием кода Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) (определяется на основании данных по заключенным государственным контрактам);
- предельные цены на товар, работу, услугу (в случае если они утверждены Правительством РФ или федеральным государственным органом);
- требования к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товара, работы, услуги;
- иные факторы, влияющие на цену товара, работы, услуги (наличие в контракте обязанности поставщика по доставке товаров и т.д.).

Этап четвертый. Формирование финансовых нормативов для государственных органов, входящих в один кластер. Под финансовым нормативом следует понимать цену единицы товара, работы, услуги для федеральных государственных органов, включенных в один кластер.

Наличие финансовых нормативов позволит не только сгруппировать федеральные государственные органы со схожими значениями финансовых нормативов, но и позволит повысить контроль в области обоснования объема бюджетных ассигнований, направляемых на приобретение отдельных видов товаров, работ, услуг. Например, возможна ситуация, когда у федеральных государственных органов со схожими функциями и полномочиями, организационной структурой могут существенно различаться финансовые нормативы по отдельным видам товаров, работ, услуг. При наличии необходимо провести соответствующий анализ. В рамках него по отдельным видам товаров, работ, услуг следует оценить:

- обоснованность цены за единицу товара, работы, услуги;
- требования к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг.

Расчет финансовых нормативов на основании заключенных государственных контрактов позволит оценить расхождение между ценой единицы соответствующего товара, работы, услуги для федерального государственного органа, определенной на основе кластерного анализа и ценой единицы товара, работы услуги, определенной самим федеральным государственным органом в соответствии ст. 22 Закона о контрактной системе. Причины данных расхождений могут быть различными.

- Во-первых, они могут быть вызваны общим изменением цен на рынке по соответствующим товарам, работам, услугам по сравнению с прошлым периодом.
- Во-вторых, у федерального государственного органа могут измениться требования к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам (в том числе и к предельной цене) товаров, работ, услуг.
- В-третьих, данные расхождения могут свидетельствовать о том, насколько корректно федеральным государственным органом была определена рыночная цена соответствующего товара, работы, услуги на следующий финансовый год.

Определение финансовых нормативов в настоящее время затруднено в силу отсутствия нормативных документов федеральных государственных органов, в рамках которых были бы определены:

- предельные цены на отдельные виды товаров, работ, услуг;
- перечень товаров, работ, услуг, в отношении которых определены требования к их качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам;
- требования к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам по отдельным видам товаров, работ, услуг.

В заключение хотелось бы отметить, что изложенный порядок определения финансовых нормативов позволит:

- повысить уровень планирования бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов;
- осуществлять предварительный контроль в сфере определения цен за единицу отдельных видов товаров, работ, услуг, планируемых к закупке федеральными государственными органами;
- проводить мониторинг требований к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам отдельных видов товаров, работ, услуг, предъявляемых федеральными государственными органами;
- оценивать влияние изменений требований к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам отдельных видов товаров, работ, услуг на их цену.

Литература

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) [Электронный ресурс] : приказ М-ва экономического развития РФ от 2 окт. 2013 г. №567. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении Методических рекомендаций по определению норм расходования материально-технических средств оснащения и обеспечения деятельности органов государственной власти Московской области и государственных органов Московской области и Базовых норм материально-технических средств оснащения и обеспечения органов государственной власти Московской области и государственных органов Московской области [Электронный ресурс] : распоряжение М-ва экономики Московской области от 12 дек. 2011 г. №165-РМ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О некоторых мерах по планированию расходов на обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея и Администрации Главной Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея [Электронный ресурс] : указ Президента Республики Адыгея от 1 марта 2010 г. №21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении нормативов, Методики расчета и перечня расходов на содержание исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия, финансируемых за счет средств республиканского бюджета [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Бурятия от 30 июня 2009 г. №247. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О Рекомендациях по материально-техническому обеспечению государственных органов Республики Алтай и Паспорте служебных мест государственных гражданских служащих Республики Алтай и работников государственных органов Республики Алтай, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Республики Алтай [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Алтай от 17

июля 2008 г. №159. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О предельных нормативах расходов на содержание органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики [Электронный ресурс] : постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 12 авг. 2008 г. №189-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Нормативные затраты; нормы положенности; требования к качеству; потребительским свойствам и иным характеристикам товаров; работ; услуг; кластерный анализ.

Хабеев Сергей Георгиевич

Крадинов Павел Григорьевич

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность рассматриваемого в статье материала связана с тем, что в соответствии со статьей 19 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» федеральные государственные органы на основании актов Правительства Российской Федерации, регламентирующих нормирование в сфере закупок, будут обязаны разработать собственные нормативные документы, регулирующие данное направление планирования в указанной сфере.

Заслуживают внимания представленные в статье практические рекомендации для федеральных государственных органов, связанные с формированием нормативных затрат на материально-техническое обеспечение их деятельности. В частности, применение показателя расчетной численности работников при определении потребности в материальных ценностях, относящихся к средствам материально-технического оснащения и обеспечения, позволит указанным органам оптимизировать объем бюджетных средств, направляемых на их закупку.

В статье изложены не только рекомендации для федеральных государственных органов, но и представлены предложения для финансовых органов по повышению эффективности планирования бюджетных ассигнований. Авторами представлен механизм определения финансового норматива для групп федеральных государственных органов. Использование финансовыми органами данного норматива позволит не только повысить качество планирования бюджетных ассигнований, направляемых на приобретение товаров, работ, услуг, но и осуществлять предварительный контроль на этапе планирования.

Представленная на рецензию статья рекомендуется к публикации в ведущих научных журналах и изданиях, определенных ВАК

Шахова Г.Я., д.э.н., г.н.с. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института.