**Теоретические и практические аспекты формирования плана закупок в увязке с бюджетным и стратегическим планированием**

С 1 января 2016 года Законом № 44-ФЗ введена обязанность для заказчиков всех уровней по планированию, в том числе составлению и утверждению планов закупок, а также их обоснованию.

В планах закупок необходимо указывать цели осуществления закупок, наименования объектов закупки, сроки (периодичность) осуществления закупок, объемы финансового обеспечения, некоторые иные сведения ([ч. 2 ст. 17](consultantplus://offline/ref=43BE8EF94D81C89B0D7609B17B8AB97555DF117615595219A4DC91893CF1966E3D670A98DABDA8A5k2x3N) Закона № 44-ФЗ). Заказчики обязаны обосновывать все закупки, которые включаются в план закупок, план-график ([ч. 1 ст. 18](consultantplus://offline/ref=C9572F5D751DEFBE6547ECEFB1491EE7E2A17AD6BD735745B231EE245CF53A30A8294152B62BD62D4Ca8L) Закона N 44-ФЗ).

При этом в план закупок включаются ***наименование мероприятия государственной (муниципальной) программы***, ***иного документа стратегического и программно-целевого планирования***, с указанием соответствующего ожидаемого результата реализации такого мероприятия либо наименование функции (полномочия) органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации, не предусмотренной указанными программами, а также наименование международного договора Российской Федерации, если закупка осуществляется в целях исполнения международных обязательств Российской Федерации и (или) реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация.

Статьей 7.29.3 КоАП за включение в план закупок объекта или объектов закупки, не соответствующих целям осуществления закупок, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати до пятидесяти тысяч рублей.

Связь бюджетного и стратегического планирования при формировании плана закупок устанавливается через включение в данный документ целей осуществления закупок, их ожидаемых результатов, а также объемов финансового обеспечения на их реализацию.

Правовые основы стратегического планирования определены Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ). Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, относятся (ч. 4 ст. 11 Закона № 172-ФЗ):

1) документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, - стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:

а) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

б) бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

в) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

б) государственные программы субъекта Российской Федерации;

в) схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Государственные (муниципальные) программы относятся к документам стратегического планирования, которые содержат комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, обеспечивающие наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития.

Учитывая, что бюджеты формируются по программно-целевому принципу, основным документов стратегического планирования при формировании плана закупок являются государственные (муниципальные программы).

Таким образом, план закупок можно отнести к документам стратегического планирования в сфере закупок определенного заказчика. Так как на этапе его формирования происходит увязка целей, обозначенных в документах стратегического планирования различных уровней власти, конечных результатов их достижения с объемами требуемой продукции (товаров, работ, услуг), которые заказчикам необходимо приобрести в целях достижения поставленных целей.

Связь стратегического и бюджетного планирования осуществляется на этапе составления проектов бюджетов различных уровней. Согласно ч. 1 ст. 169 БК РФ проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

Составление проектов бюджетов основывается на (ч.2 ст. 172 БК РФ):

положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации;

основных [направлениях](consultantplus://offline/ref=E449139BC8767ADA19C6C71C66FD2E5CB18215ABF63A3DC8E389DA7FB26F70K) бюджетной политики и основных [направлениях](consultantplus://offline/ref=E449139BC8767ADA19C6C71C66FD2E5CB18C13A9FB303DC8E389DA7FB26F70K) налоговой политики;

основных направлениях таможенно-тарифной политики Российской Федерации;

прогнозе социально-экономического развития;

бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период;

государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ).

В ходе бюджетного планирования определяются объемы, структуры и направления использования денежных ресурсов с учетом документов стратегического планирования.

Теперь рассмотрим на практике, как применить действующие нормы законодательства о стратегическом и бюджетном планировании при подготовке плана закупок и при этом минимизировать риски привлечения к административной ответственности (хочу заметить – довольно существенной для должностных лиц заказчика) на данном этапе.

План закупок формируется в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ и утверждается в течение 10 рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством ([ч. 7 ст. 17](consultantplus://offline/ref=E206E2BE06DABF6307AFC03172242C59AB0F763974065986451CC914461267075860BE57FDEEBB0Cm9aDL) Закона № 44-ФЗ). Бюджетные учреждения должны утверждать планы закупок в течение 10 рабочих дней после утверждения плана своей финансово-хозяйственной деятельности ([ч. 8 ст. 17](consultantplus://offline/ref=E206E2BE06DABF6307AFC03172242C59AB0F763974065986451CC914461267075860BE57FDEEBB0Fm9a4L) Закона № 44-ФЗ).

То есть в процессе составления проекта бюджета заказчиком готовится проект плана закупок, который необходимо увязать с мероприятиями государственных (муниципальных) программ по целям и результатам их реализации на срок разработки проекта бюджета.

При этом абзацем четвертым п. 2 ст. 179 БК РФ государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу.

В настоящее время действие данной нормы приостановлено Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=5408FBD3AA88A531FFCC918F85614D7D16D8CD60156C43D19C0A1E0B643C93BE95CD762D520D00E57Dj3L) от 30.03.2016 № 71-ФЗ. В 2016 году государственные программы субъектов РФ и муниципальные программы [приводятся](consultantplus://offline/ref=5408FBD3AA88A531FFCC918F85614D7D16D8CD60156C43D19C0A1E0B643C93BE95CD762D520D00E47DjBL) в соответствие с законом (решением) о бюджете на 2016 год (на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов) в случаях и в сроки, которые установлены соответственно законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Законом Тульской области от 01.07.2016 № 50-ЗТО «О внесении изменений в закон Тульской области «О бюджетном процессе в Тульской области» (ст. 3) установлено, что в 2016 году в случае несоответствия государственных программ Тульской области объемам бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ Тульской области, утвержденных [Законом](consultantplus://offline/ref=FA5827E80140EA582DC7B02E826A9EFC89135218358EDE5071E48D55288C7259zCsAL) Тульской области от 14 декабря 2015 года № 2394-ЗТО "О бюджете Тульской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов", государственные программы Тульской области приводятся в соответствие с указанным [Законом](consultantplus://offline/ref=FA5827E80140EA582DC7B02E826A9EFC89135218358EDE5071E48D55288C7259zCsAL) Тульской области в срок до 31 декабря 2016 года.

Отсутствие в бюджетном законодательстве норм о взаимосвязи корректировки государственных программ и бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о бюджете на их реализацию, в течение финансового года является на сегодняшний день одной из важных проблем.

Государственные программы до настоящего времени не полностью внедрены в бюджетный процесс, при составлении бюджета по-прежнему преобладает ведомственный подход планирования расходов, сохраняется первичность расходов по отношению к целям, задачам и ожидаемым результатам государственных программ.

С одной стороны, отсутствие правовых оснований для уточнения государственных программ в течение года затрудняет проведение оперативного мониторинга эффективности бюджетных расходов в разрезе мероприятий государственных программ, а также выработку решений по перераспределению объемов финансирования в пользу тех мероприятий, которые отвечают критериям наибольшей эффективности и обеспечивают ускоренное социально-экономическое развитие региона.

С другой стороны, необходимость частого уточнения объемов финансирования мероприятий государственных программ делает процесс их корректировки запутанным и фактически постоянным.

В процессе реализации государственных программ значительное количество целевых показателей, которые отвечают за эффективность реализации государственных программ, составляются не вполне корректно: имеют место случаи, когда в отдельных государственных программах запланированные мероприятия не отвечают за достижение каких-либо показателей.

Кроме того, при исполнении бюджета возникают ситуации с образованием переходящих остатков целевых средств, неисполненных в истекшем финансовом году в силу объективных причин. При планировании указанных остатков в следующем финансовом году и их отражения в бюджете возникает необходимость корректировки государственных программ в части отражения объемов ассигнований по остаткам уже в следующем финансовом году. При этом отсутствует возможность корректировки показателей государственных программ в истекшем году.

Из практики могу сказать, что на момент принятия закона о бюджете региона на текущий год и плановый период государственные программы в основном не соответствуют бюджету по объемам финансирования. В лучшем случае имеются проекты паспортов государственных (муниципальных) программ. При формировании плана закупок на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов, программы, как уже упоминалось выше, будут приведены в соответствие с бюджетом не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу (п.2 ст.179 БК РФ).

Отсюда возникает логичный вопрос, какие цели и конечные результаты их реализации необходимо указывать в плане закупок, из действующих программ или их проектов? Ведь в результате составления бюджетов финансирование мероприятий государственных (муниципальных) программ может быть существенно изменено.

Аналогичная ситуация складывается с отражением в плане закупок объемов финансового обеспечения, предусмотренных в бюджете на осуществление закупок.

В течение года в закон о бюджете могут неоднократно вноситься изменения. Кроме того, ч.3, ст. 217 БК РФ предусмотрены случаи, когда в сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в соответствии с решениями руководителя финансового органа (руководителя органа управления государственным внебюджетным фондом) без внесения изменений в закон (решение) о бюджете.

Учитывая все перечисленное выше, у заказчиков возникнут определенные сложности при поддержании плана закупок в актуальном состоянии, взаимоувязанным с документами стратегического и бюджетного планирования.

При этом у заказчика всегда есть риски быть привлеченным в административной ответственности за несоответствие этих документов.

Подводя итог сказанному выше, хочется отметить, что при формировании плана закупок на 2017-2019 годы контрактные службы и контрактные управляющие столкнутся со значительными трудностями с увязкой документов по планированию закупок с документами стратегического и бюджетного планирования. Учитывая значительные корректировки в течение финансового года сводной бюджетной росписи, и «отставания» по срокам корректировки государственных (муниципальных) программ в части финансового обеспечения на их реализацию и конечных показателей реализации, достоверность данных, отраженных в плане закупок, будет находиться на довольно низком уровне. Кроме того, разработка и сопровождение (актуализация плана закупок и плана-графика) потребует значительных трудовых и временных ресурсов, а также четкого взаимодействия финансовой и контрактной служб заказчика.