



Уважаемые читатели! Редакция журнала и портала «БАЛАНС-БЮДЖЕТ» предлагает вашему вниманию **спецпроект «Планирование нужд и расходов для осуществления закупок»**.

Некорректное определение потребности заказчиком и, как следствие, неправильное планирование видов закупок может привести к их непроведению, делению предмета закупок или применению ненадлежащего порядка проведения закупок. За такие действия заказчиков могут привлечь к административной ответственности, предусмотренной ст. 164¹⁴ КУоАП, – штраф в размере от 25 500 до 170 000 грн.

Автор проекта – Наталья Заец, кандидат экономических наук, консультант-практик по вопросам публичных закупок с опытом работы в этой сфере более 17 лет, подготовила статьи, которые содержат рекомендации относительно разработки стратегического плана развития организации заказчика, важные условия планирования его нужд и расходов, а также практические таблицы для правильного расчета количественных показателей потребности и определения времени проведения надлежащих мероприятий.

Спецпроект состоит из трех разделов:

- разд. 1 «Планирование нужд и расходов государственными и коммунальными предприятиями»;
- разд. 2 «Планирование нужд и расходов органами государственной власти и местного самоуправления»;
- разд. 3 «Планирование проведения процедур закупок».

Этот спецпроект создан для обеспечения единого подхода к определению потребности заказчика и формированию исходных данных для планирования закупки на практике. Он поможет правильно определить не только потребность заказчика, а и ожидаемую стоимость предмета закупки и промежуток времени, на протяжении которого он будет нужен.

Ознакомиться с материалами можно на **budget.uteka.ua** в разделе **«Спецпроекты»**.

Предлагаем вашему вниманию **фрагмент** спецпроекта.

***Наталья ЗАЕЦ**, юрист, кандидат экономических наук, консультант по вопросам публичных закупок*

ПЛАНИРОВАНИЕ НУЖД И РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И КОММУНАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

В первом разделе спецпроекта «Планирование нужд и расходов для осуществления закупок» рассмотрен порядок планирования нужд и расходов для заказчиков, которые являются государственными и коммунальными предприятиями и формируют финансовый план. Однако эта информация в части определения потребности актуальна и для организаций, действующих согласно сметам. Также предложены таблицы, расчеты и методика определения нужд, которая является общей для всех категорий заказчиков, поэтому может применяться и распоряжателями бюджетных средств.

Планирование нужд и расходов как предпосылка эффективных закупок

Основные принципы осуществления публичных закупок, установленные в ч. 1 ст. 5 Закона от 25.12.2015 № 922-VIII «О публичных закупках» (далее – Закон № 922), предусматривают,

в частности, принцип максимальной экономии и эффективности. Вместе с тем встает вопрос о критериях оценивания эффективности и максимальной экономической закупки. С целью решения этого вопроса надо разграничить понятие «публичная закупка» в понимании Закона № 922 и «закупка» в понимании приемлемости расходов для предприятия, учреждения или организации.

Как Закон № 922 определяет публичные закупки?

Согласно п. 25 ч. 1 ст. 1 Закона № 922 **публичной закупкой** является приобретение заказчиком товаров, работ и услуг в порядке, определенном этим Законом.

Итак, публичные закупки – это обусловленные Законом № 922 процедуры, соблюдение которых является критерием оценки эффективности именно процедуры закупки, а наиболее экономически выгодным тендерным предложением/предложением является предложение, которое признано наилучшим по результатам оценки тендерных предложений/предложений согласно ст. 29 Закона № 922. В связи с этим публичные закупки являются одним из этапов осуществления закупок, если они рассматриваются относительно приемлемости расходов для предприятия, учреждения или организации.

Впрочем, соблюдение процедур, определенных Законом № 922, не является основным критерием оценивания эффективности и максимальной экономии во время закупок в пределах учреждения, даже закупка, проведенная с нарушениями этого Закона, может быть эффективной в понимании приемлемости расходов.

Так, ч. 1 ст. 4 Закона № 922 установлено, что закупки планируются **на основании имеющейся потребности** в товарах, работах и услугах. И именно наличие потребности является одним из главных факторов эффективной закупки в пределах приемлемости расходов для предприятия, учреждения или организации.

Например, на госпредприятии проведена публичная закупка оборудования. Требования Закона № 922 соблюдены, потребность в оборудовании есть, а цена оборудования самая низкая. Вместе с тем технические характеристики оборудования не соответствовали потребности этого предприятия за год в связи с плановой заменой другого оборудования, связанного с ним одним циклом.

В этой ситуации публичные закупки в понимании Закона № 922 проведены эффективно и максимально экономно, а в контексте допустимости расходов такая закупка неэффективна и приведет в краткосрочной перспективе к дополнительным расходам.

Учитывая это, для осуществления эффективной закупки прежде всего нужно рассмотреть вопросы формирования и планирования потребности, приемлемости (допустимости) расходов, критерии оценивания указанных действий.

К сожалению, законодательство Украины не устанавливает критерии оценивания обоснованности потребности или эффективности планирования расходов на нее.

Необходимые выводы мы можем сделать, рассмотрев требования к формированию финансовых планов государственных и коммунальных предприятий и бюджетных запросов для госорганов и органов местного самоуправления (далее – ОМС).

Как классифицирует заказчиков Закон № 922?

Законом № 922 заказчики распределены **на 4 группы**, а именно (ч. 1 ст. 2):

1) органы государственной власти (органы законодательной, исполнительной, судебной власти) и правоохранительные органы государства, органы власти АР Крым, ОМС, объединение территориальных громад;

2) Пенсионный фонд Украины, целевые страховые фонды по страхованию в связи с временной потерей трудоспособности, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, медицинскому страхованию и страхованию на случай безработицы;

3) юрлица, которые являются предприятиями, учреждениями, организациями и их объединения, обеспечивающие нужды государства или территориальной громады, если такая деятельность не осуществляется на промышленной или коммерческой основе, при наличии одного из следующих признаков:

- юрлицо является распорядителем, получателем бюджетных средств;
- органы госвласти или ОМС либо другие заказчики владеют большинством голосов в вышестоящем органе управления юрлица;
- в уставном капитале (далее – УК) юрлица государственная или коммунальная доля акций (долей, паев) превышает 50 %;

4) юрлица и/или субъекты хозяйствования (далее – СХ), осуществляющие деятельность в одной или нескольких отдельных сферах хозяйствования, определенных ч. 2 ст. 2 этого Закона, и соответствующие хотя бы одному из следующих признаков:

- органам госвласти, органам власти АР Крым, ОМС или другим заказчикам принадлежит доля в УК юрлица и/или СХ в размере свыше 50 % или такие органы или другие заказчики владеют большинством голосов в вышестоящем органе юрлица и/или СХ либо правом назначать более половины состава исполнительного органа или наблюдательного совета юрлица и/или СХ;
- наличие специальных или эксклюзивных прав – прав, предоставленных в пределах полномочий органом госвласти или ОМС на основании любого нормативно-правового акта и/или акта индивидуального действия, которые ограни-

чивают осуществление деятельности в сферах, определенных этим Законом, одним или несколькими лицами, что существенным образом влияет на способность других лиц осуществлять деятельность в указанных сферах. Не считаются специальными или эксклюзивными права, которые предоставлены по результатам конкурсов (тендеров, процедур закупок), информация о проведении которых вместе с критериями отбора предварительно обнародовалась и была в публичном доступе, возможность участия в таких конкурсах (тендерах, процедурах закупок) не была ограничена и если такие права предоставлялись на основе объективных критериев.

Однако, учитывая незначительные отличия по содержанию относительно требований планирования между госорганами и ОМС, а также между государственными и коммунальными предприятиями, целесообразно их распределить на две группы, а именно:

- 1) государственные и коммунальные предприятия;
- 2) госорганы, учреждения и ОМС.

Составление финансового плана госпредприятия

Процедура составления, утверждения (согласования) и контроля выполнения финансового плана государственного коммерческого и казенного предприятия, хозяйственного общества, в УК которого свыше 50 % акций (долей) прямо или опосредованно принадлежит государству (далее – предприятие), определена Порядком составления, утверждения и контроля выполнения финансового плана субъекта хозяйствования государственного сектора экономики, утвержденным приказом Минэкономразвития от 02.03.2015 № 205 (далее – Порядок № 205).

На какой период составляется финансовый план?

Финансовый план предприятия составляется **на каждый следующий год** с поквартальной разбивкой и отражает ожидаемые в запланированном году финрезультаты.

Какую информацию содержит финансовый план?

Этот документ содержит фактические показатели прошлого года, плановые и прогнозные показатели текущего года, запланированные показатели на плановый год, а также информацию согласно стратегическому плану развития предприятия.

К проекту финансового плана предприятия в бумажном и электронном виде **прилагаются** утвержденные в установленном порядке:

- стратегия развития предприятия (кроме стратегий малых предприятий, СХ, которые находятся в процедуре банкротства, а также относительно которых принято решение о приватизации, реорганизации (реструктуризации) или передаче в коммунальную собственность);
- инвестиционный план предприятия на среднесрочную перспективу (3–5 лет).

Изменения в утвержденный финплан могут вносить не более двух раз на протяжении календарного года.

Обязательному пересмотру подлежат финансовые планы предприятий, которые запланировали чистой прибыли менее чем 50 млн грн, но по результатам последнего отчетного периода (год, квартал) фактически получили и/или по прогнозируемым расчетам должны получить чистой прибыли 50 млн грн и более.



Итак, для формирования потребности, а особенно для определения ее обоснованности, на предприятии должны быть разработаны и утверждены следующие документы:

- стратегический план развития;
- инвестиционный план предприятия на среднесрочную перспективу.



Что такое стратегический план?

Стратегией является комплексный план деятельности предприятия, предназначенный для достижения долгосрочных целей предприятия. Процесс стратегического планирования состоит из **трех основных этапов**: анализа текущей ситуации, формулировки будущих перспектив и разработки плана действий.

Согласно Методическим рекомендациям по составлению стратегических планов предприятиями госсектора, размещенным на сайте Минэкономразвития (далее – Рекомендации), стратегический план деятельности представляет собой единый документ, в котором приведены долго- и краткосрочные цели и задачи.

В Рекомендациях предложен стратегический план развития с такими разделами:

1. **Сводная информация.** Этот раздел содержит сведения о выбранном стратегическом направлении развития, стратегические цели и задачи предприятия.
2. **Информация о предприятии.** Этот раздел включает описание деятельности предприятия:

данные о собственниках предприятия, исторические данные, основные виды продукции и(или) услуг, рыночную позицию, а также показатели основной деятельности в течение последних трех лет (как минимум).

3. Анализ среды. В разделе приводится стратегический анализ влияния внутренних и внешних факторов на деятельность предприятия, а также SWOT-анализ (сильные и слабые стороны предприятия, имеющиеся возможности и угрозы).

Анализ внутренних факторов предусматривает оценку функций и процессов предприятия, а также обоснованности и эффективности использования имеющихся ресурсов; сравнительный анализ с конкурентами и(или) с иностранными компаниями, которые проводят аналогичную деятельность.

Оценка внешних факторов предусматривает проведение анализа возможного влияния на предприятие, оценку рынка и анализ конкурентной среды.

SWOT-анализ – это информация о сильных и слабых сторонах предприятия, имеющихся возможностях и угрозах, которая готовится на основе анализа среды.

4. Миссия, стратегическая концепция, ценности и стратегические направления. Этот раздел описывает миссию предприятия в контексте общегосударственных интересов, коммерческой деятельности и интересов общества.

Стратегическая концепция – это краткое изложение желательного (целевого) будущего статуса предприятия.

Ценности предприятия должны включать персонал и требования к социальной ответственности, описывать нормы поведения и принципы, которыми предприятие руководствуется для обеспечения их соблюдения.

Стратегические направления – это приоритетные виды деятельности/инициативы предприятия, которые соответствуют стратегической концепции.

5. Стратегические цели и оценочные индикаторы. В разделе приводятся долгосрочные цели предприятия, перечень оценочных индикаторов и желательных (целевых) значений, указываются ответственные лица.

6. Стратегические задачи (действия/инициативы). Здесь раскрываются долгосрочные задачи, направленные на достижение каждой из определенных долгосрочных целей, целевые показатели и индикаторы для оценивания целевых значений, период реализации, ожидаемые долгосрочные действия/инициативы, направленные на исполне-

ние долгосрочных задач, а также ответственные лица.

7. Ресурсы. В разделе приводится информация о кадровых, финансовых и материальных ресурсах, необходимых для реализации стратегических целей и задач, оценка их доступности, оценка целей и задач, которые должны быть выполнены.

8. Потенциальные риски и управления рисками. Раздел содержит оценку рисков, связанных с реализацией целей и задач, и описывает принципы управления рисками.

9. Финансовые прогнозы. Раздел включает прогнозы отчетов о прибылях (убытках), балансов и отчетов о движении денежных средств на период реализации стратегии, инвестиционные и финансовые планы.

10. Оценка стратегии, ее уточнение и обеспечение соблюдения принципов. Этот раздел описывает, как предприятие будет отслеживать и оценивать соблюдение стратегии и обеспечивать надлежащее и немедленное реагирование на потенциальные отклонения. Он также отражает процесс уточнений и внесения изменений в стратегию.

11. Приложения. В разделе приводится дополнительная информация, такая как инвестиционный и финансовый планы и т. п.

Инвестиционный план – это план-информация о запланированных капитальных инвестициях с расшифровкой их источников, среди прочего и мероприятий, направленных на повышение технического уровня, модернизацию, реконструкцию предприятия.

Для реализации стратегического плана развития предприятия надо разработать и утвердить средне- и краткосрочные планы действий. При составлении планов важно обеспечить их четкость и определенность, а также согласовать их с долгосрочными задачами и целевыми показателями.

Обобщая вышеизложенное, покажем в табл. 1, как осуществляется планирование на предприятии.

Таблица 1. Система планирования на предприятии

Этап	Плановый документ
1	Разработка и утверждение плана стратегического развития предприятия
2	Разработка и утверждение плана действий на 3 года
3	Разработка и утверждение плана действий на 1 год
4	Разработка и утверждение финансового плана и плана инвестиций

<...>