



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

170100, г. Тверь, ул. Советская, д. 33, тел. 344-292, факс 344-292

Аналитическая записка по вопросу нормирования в сфере закупок для обеспечения государственных нужд Тверской области

Настоящая аналитическая записка подготовлена в соответствии со статьями 9 и 16 закона Тверской области «О Контрольно-счетной палате Тверской области».

В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе к предельной цене товаров, работ, услуг) или нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Государственные и муниципальные заказчики обязаны планировать закупочную деятельность путем составления планов закупок и планов-графиков.

Согласно п. 1 ст. 17 Федерального закона № 44-ФЗ планы закупок формируются заказчиками исходя из целей осуществления закупок, определенных с учетом положений ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ, а также с учетом установленных ст. 19 названного Закона требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе к предельной цене товаров, работ, услуг) или нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам в силу п. 2 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ понимаются требования к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством РФ.

Пунктом 3 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ определено, что Правительство РФ устанавливает общие правила нормирования в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе:

- общие требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения;

- общие правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в частности, к предельным ценам товаров,

работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

В связи с этим Постановлением Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047¹ утверждены Общие правила определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения (далее – Общие Правила).

Согласно п. 4 ст. 19 Федерального закона № 44-ФЗ Правительство Российской Федерации, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации в соответствии с общими правилами нормирования устанавливают правила нормирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения соответственно федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд (далее – правила нормирования), в том числе:

1) требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения;

2) правила определения требований к закупаемым государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, соответственно их территориальными органами и подведомственными указанным органам казенными учреждениями, бюджетными учреждениями и государственными, муниципальными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

Постановлением Правительства РФ № 1084² установлены Правила определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения.

Общие Правила, утвержденные Правительством РФ, определяют виды и состав нормируемых затрат для федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, в том числе подведомственных им казенных учреждений.

¹ Постановление Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047 (ред. от 11.03.2016) «Об Общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения»;

² Постановление Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084 (ред. от 13.04.2016) «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения».

Основное требование Общих Правил: общий объем затрат, связанных с закупкой товаров, работ и услуг, рассчитанный на основе нормативных затрат, не должен превышать объема лимитов бюджетных обязательств, доведенных до федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и их территориальных управлений, государственных органов субъектов РФ, муниципальных органов как получателей средств соответствующего бюджета на закупку товаров, работ и услуг в рамках исполнения соответственно федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Разделом II Общих Правил определены виды и состав нормативных затрат. В частности, к видам нормативных затрат относятся:

- затраты на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения горюче-смазочными материалами и вещевого обеспечения органов в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны вне рамок государственного оборонного заказа;

- затраты на закупку товаров, работ и услуг в целях формирования государственного материального резерва, в том числе в рамках государственного оборонного заказа;

- затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;

- затраты на информационно-коммуникационные технологии;

- затраты на капитальный ремонт государственного (муниципального) имущества;

- затраты на финансовое обеспечение строительства, реконструкции (в частности, с элементами реставрации), технического перевооружения объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность;

- затраты на дополнительное профессиональное образование работников;

- прочие затраты (в том числе затраты на закупку товаров, работ и услуг в целях оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) и реализации государственных (муниципальных) функций).

В соответствии с п. 3 Общих Правил государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами и муниципальные органы утверждают нормативные затраты в соответствии с правилами определения нормативных затрат, а также вносят изменения в нормативные затраты.

Следует отметить, что Общие Правила не устанавливают порядок расчета затрат – это поручено органам исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней. Между тем согласно п. 16 Общих требований формулы расчета, которые будут применяться для определения нормативных затрат, должны учитывать:

- а) установленные государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами и муниципальными органами нормативы количества товаров, работ, услуг и (или) нормативы цены товаров, работ, услуг;

- б) сроки эксплуатации (в отношении основных средств);

- в) численность работников;

- г) остатки основных средств и материальных запасов.

Таким образом, Общими Правилами определяется общая номенклатура закупок, которая будет являться подтверждением их обоснованности.

Нормативные затраты обосновывают объект или объекты закупки соответствующего государственного органа и подведомственных ему казенных учреждений.

Согласно п. 7 ст. 17 Федерального закона № 44-ФЗ план закупок формируется государственным или муниципальным заказчиком в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации и утверждается в течение десяти 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 Российской Федерации.

В этой связи заказчиком важно правильно рассчитать необходимое количество товаров, работ и услуг, а соответственно, и размер средств, которые нужно выделить государству на обеспечение функций государственных органов, в том числе подведомственных им казенных учреждений.

Во исполнение норм статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ в части нормирования в сфере закупок в Тверской области приняты следующие нормативные правовые акты:

Постановление Правительства Тверской области от 24.11.2015 № 555-пп «Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения нужд Тверской области, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения»;

Постановление Правительства Тверской области от 01.07.2016 № 231-пп «Об утверждении правил определения требований ккупаемым органами государственной власти Тверской области, государственными органами Тверской области, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами Тверской области, соответственно их территориальными органами и подведомственными указанным органам государственными казенными и государственными бюджетными учреждениями Тверской области отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) для обеспечения нужд Тверской области»;

Постановление Правительства Тверской области от 15.02.2016 № 58-пп «О нормативных затратах на обеспечение функций органов государственной власти Тверской области, государственных органов Тверской области, органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами Тверской области, включая соответственно территориальные органы и подведомственные государственные казенные учреждения Тверской области».

Органами государственной власти Тверской области, государственными органами Тверской области, являющимися государственными заказчиками Тверской области, приняты и размещены в единой информационной системе в сфере закупок правовые акты об утверждении:

нормативных затрат на обеспечение своих функций, их территориальных органов и подведомственных им государственных казенных учреждений Тверской области;

требований ккупаемым ими, их территориальными органами и подведомственными казенными учреждениями и бюджетными учреждениями

Тверской области отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг).

Установление требований к продукции дает заказчикам ориентиры и устанавливает определенные ограничения в части того, какую продукцию можно покупать и сколько она может стоить, а установление нормативных затрат на обеспечение функций через формулы, в свою очередь, определяет пределы расходов по четко определенным направлениям (оргтехника, связь, мебель и т.д.).

В формулах, принятых для нормирования расходов на обеспечение функций государственных органов и органов государственной власти Тверской области, как правило, задействованы такие переменные, как количество необходимых товаров (работ, услуг), рассчитываемое исходя из штатной численности, количество имеющихся (приобретенных) товаров (работ, услуг), стоимость единицы (товара, работ, услуги).

Поскольку стоимость единицы (товара, работы, услуги) применяется практически во всех расчетах по определению предельных объемов расходов, установление предельной цены является наиболее актуальной задачей в нормировании в сфере закупок.

В соответствии с п. 8 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ соблюдение правил нормирования в сфере закупок, предусмотренных ст. 19 названного Закона, контролируют органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

По результатам проведенной Контрольно-счетной палатой Тверской области экспертизы проекта закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2017 год и на плановый период 2018–2019 годов» установлены случаи формирования расходов бюджета с превышением утвержденных нормативов затрат на обеспечение функций органов государственной власти Тверской области и подведомственных им государственных учреждений. Также имели место факты планирования отдельных расходов, не предусмотренных нормативами затрат.

Кроме того, стоимость товаров (например, ГСМ для Главного управления «Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники», ГКУ «Автобаза Тверской области»), примененная в расчетах-обоснованиях бюджетных ассигнований, превышала сложившиеся на момент экспертизы розничные цены в регионе.

В соответствии с п. 2 ст. 157 Бюджетного кодекса РФ контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации осуществляют бюджетные полномочия по подготовке предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

В рамках указанного бюджетного полномочия Контрольно-счетной палатой Тверской области проведен мониторинг нормативных затрат 14 заказчиков в части используемого норматива цены товара, работы, услуги, устанавливаемого органами государственной власти Тверской области, государственными органами Тверской области для определения нормативных затрат по категориям или группам должностей.

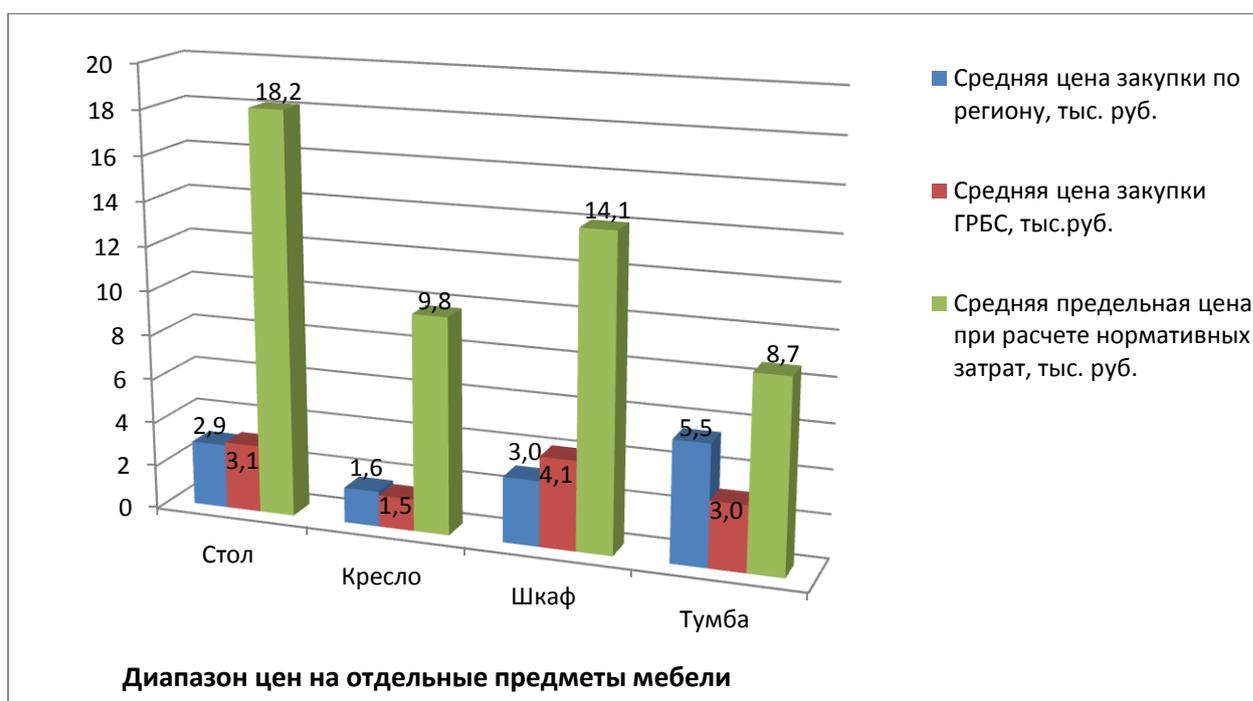
Сравнительный анализ нормативов цены аналогичных товаров показал существенную разницу в значениях предельной цены одноименных товаров у заказчиков: по отдельным товарам превышение составляет более чем 6 раз.

Информация по нормативным затратам на одноименные товары по государственным заказчикам Тверской области представлена в приложении № 1.

Так, например, по затратам на приобретение основных средств в отношении расчета нормативных затрат на приобретение мебели для служащих стоимость единицы товара варьирует на столы рабочие от 4,0 тыс. руб. до 25,0 тыс. руб.; на кресла офисные – от 3,0 тыс. руб. до 15,0 тыс. рублей.

При этом по информации, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – ЕИС), средняя фактическая цена закупки в 2016 году главными распорядителями бюджетных средств столов рабочих составила 3069,9 руб.; кресел – 1456,8 руб., т.е. ниже минимальных значений установленных нормативов.

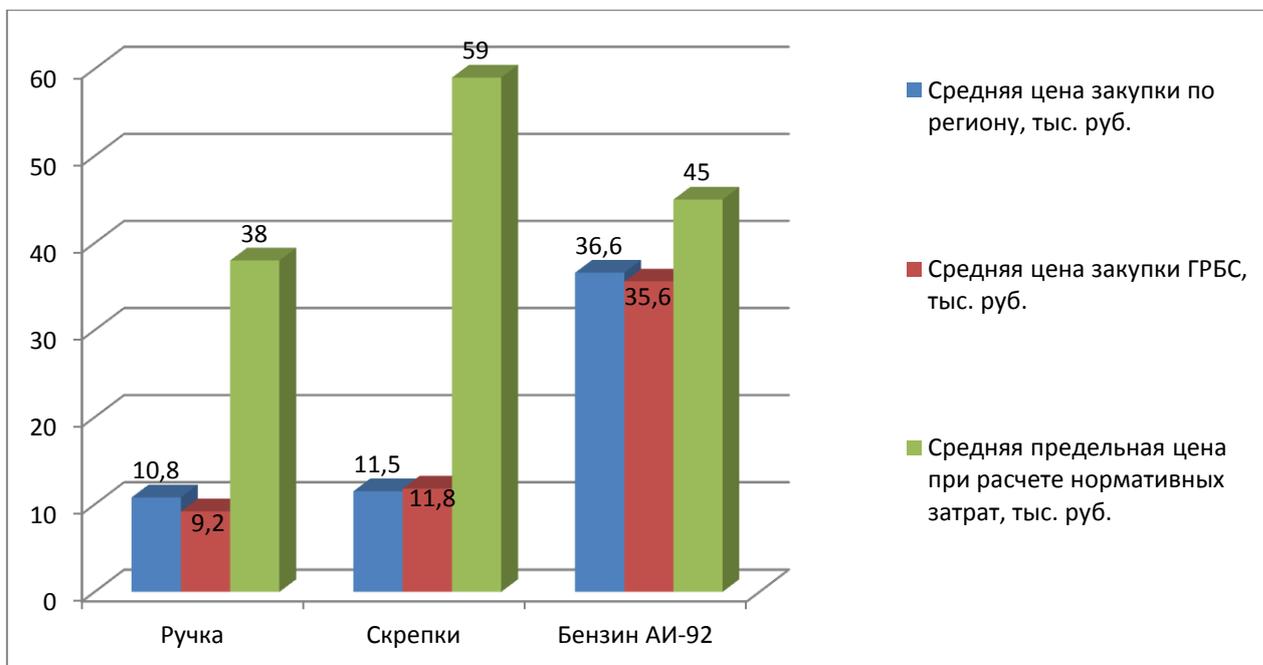
Диапазон цен на отдельные предметы мебели, приобретаемые главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС), представлен на диаграмме.



По затратам на приобретение материальных запасов при расчете нормативных затрат на приобретение канцелярских принадлежностей установленный норматив цены (стоимости) для приобретения бумаги А4 (80 гр/кв.м) варьирует от 197,11 руб./шт. до 360 руб./шт.

Между тем средняя цена закупки бумаги, соответствующей предусмотренным требованиям к ее свойствам и характеристикам, в 2016 году составила 192,81 руб./шт.

Сравнительный анализ цен на приобретаемые главными распорядителями бюджетных средств отдельные канцелярские принадлежности и бензин представлен на следующей диаграмме.



Согласно п. 2. Правил определения нормативных затрат на обеспечение функций органов государственной власти Тверской области, государственных органов Тверской области, органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами Тверской области, включая соответственно территориальные органы и подведомственные государственные казенные учреждения Тверской области (далее – Правила № 58-пп), утвержденных постановлением Правительства Тверской области от 15.02.2016 № 58-пп, нормативные затраты применяются для обоснования объекта и (или) объектов закупки соответствующего государственного органа и подведомственных ему государственных казенных учреждений Тверской области (далее – казенные учреждения).

В целях повышения эффективности использования бюджетных средств представляется необходимым органам государственной власти Тверской области, государственным органам Тверской области пересмотреть нормативные затраты и приблизить их к рыночной стоимости товаров, работ и услуг.

Актуализация нормативов на основе определения цены товаров, работ и услуг методом анализа рынка с применением нескольких процедур поиска ценовой информации, предусмотренных п. 3.7. Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567, позволит использовать нормативы при обосновании бюджетных ассигнований в целях оптимизации расходов бюджета на закупки.

Полагаем возможным рассмотреть вопрос об установлении при нормировании единых предельных цен закупки товаров (работ, услуг) на территории Тверской области по итогам мониторинга цен на основе реестра контрактов.

При этом считаем целесообразным в правовых актах органов государственной власти Тверской области, государственных органов Тверской области о нормировании в сфере закупок распространить применение нормативных затрат также на планирование бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг при формировании проекта областного бюджета.

Предложения:

1. Для сведения и принятия необходимых управленческих решений направить аналитическую записку заместителю Председателя Правительства Тверской области, координирующему и контролирующему деятельность Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области, осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность на территории Тверской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд Тверской области, и Министерства финансов Тверской области, к компетенции которого относится установление порядка планирования бюджетных ассигнований.

Приложение: на 1 листе.

Заместитель председателя

Е.В. Тузова

УТВЕРЖДЕНО:

Решением Коллегии
Контрольно-счетной палаты
Тверской области
(протокол № 10 (141) от 21.04.2017 г.)