

ВЫСТУПЛЕНИЕ (слайд 1)

Добрый день!

Раскрытие темы моего выступления основано на материалах проверок сельских поселений Чудовского муниципального района. В состав Чудовского муниципального района входит три сельских поселения: Грузинское сельское поселение, Трегубовское сельское поселение, Успенское сельское поселение. Внешний муниципальный финансовый контроль в этих поселениях осуществляет Контрольно-счетная палата Чудовского муниципального района.

Для сельских поселений Чудовского муниципального района характерны неразрешенные социально-экономические проблемы. Данный вывод основан на результатах анализа динамики основных социальных и экономических показателей (таких как численность населения, собственные доходы бюджета сельского поселения, средняя заработная плата в поселении), стабильная положительная динамика которых отсутствует. Бюджеты сельских поселений Чудовского муниципального района стабильно дотационные.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» к моменту проведения видеоконференции реализуется в сельских поселениях Чудовского муниципального района свыше 3 лет.

Раскрытие темы реализации 44-ФЗ хочу начать с описания направленности регулирующего воздействия данного закона. (слайд 2)

Согласно положениям статьи 1 44-ФЗ сфера регулирования данного закона направлена на обеспечение государственных и муниципальных нужд **в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг.**

Директор департамента развития контрактной системы Минэкономразвития России Чемерисов Максим Вячеславович в своем вступлении на Совете муниципальных заказчиков по вопросам применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок сказал, что данный федеральный закон направлен на цели сокращения временных и финансовых издержек заказчиков и поставщиков, на повышение удобства работы заказчиков и поставщиков, а контрактная система, формируемая заказчиком, есть ни что иное как инструмент влияния на социально-экономическое развитие территории.

Таким образом, все вышесказанное о направленности регулирующего воздействия № 44-ФЗ, дает право назвать данный закон инструментом повышения эффективности работы органов власти, в том числе в целях социально-экономического развития территории.

(слайд 3)

Право корректировать внедрение данного инструмента 44-ФЗ делегировано органам внешнего муниципального финансового контроля посредством проведения аудита в сфере закупок в соответствии со статьей 98. Статья 98 44-ФЗ устанавливает полномочия контрольно-счетных органов всех уровней власти, в том числе муниципальных образований на проведение аудита в сфере закупок.

Аудит в сфере закупок – это прежде всего анализ системы закупок, направленный на выявление эффективной деятельности заказчика в области закупок. Аудит в сфере закупок направлен на установление причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков контрактной системы, выработку предложений, направленных на совершенствование контрактной системы в сфере закупок.

Таким образом, орган внешнего муниципального контроля интегрирован в процесс управления территорией и является одним из участников процесса управления территорией, оказывающим непосредственное влияние на повышение эффективности государственного и (или) муниципального управления, в том числе в вопросах социально-экономического развития.

За период 2015-2016 годы Контрольно-счетной палатой Чудовского муниципального района проведен ряд экспертно-аналитических мероприятий, в том числе проведен анализ ресурсного потенциала сельских поселений Чудовского муниципального района, проведен анализ системы закупок в Трегубовском сельском поселении, проведен аудит закупок. Основные экспертные заключения, сделанные по результатам проведенных экспертно-аналитических мероприятий, содержат не столь однозначные (положительные) результаты деятельности администраций сельских поселений по внедрению данного федерального закона. **(слайд 4)**

Контрольно-счетной палатой Чудовского муниципального района обобщена информация по исполнению 200 вида расходов «Закупка товаров, работ и услуг для муниципальных нужд» бюджетов сельских поселений. Освоение денежных средств по данному виду расходов осуществлялось посредством размещения заказа. Иные виды расходов бюджета также могут быть - но в бюджетах сельских поселений за 2016 год они отсутствовали. Информация по 200 виду расходов представлена на основании данных годовой бюджетной отчетности за 2016 год в таблице 1.

Таблица 1.

Тыс. рублей

Наименование показателя	Грузинское сельское поселение	Трегубовское сельское поселение	Успенское сельское поселение
200 вид расхода ф. 0503117	10 173,4	5 801,6	5 910,2

Как видно из таблицы 1 по 200 виду расходов «Закупка товаров, работ и услуг для муниципальных нужд» кассовое исполнение расходов бюджетов сельских поселений составило от 5,8 млн. рублей до 10,2 млн. рублей (это тот объем средств, на освоение которого распространяет свое действие 44-ФЗ). Данные показатели имеют крайне низкие значения в абсолютном выражении и в сравнении с показателями заказчиков иных уровней власти, например, у заказчиков регионального или федерального уровней данный показатель в десятки и сотни раз превышает показатель сельского поселения. Более того, показатели одной закупки региональных и федеральных заказчиков более всего объема средств бюджета сельского поселения, направляемых на закупки товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, например данные последней видеоконференции, ФГБУ «ИАЦП ГАС» был заключен контракт на 154 млн. рублей. Разница в объеме закупок феноменальная. В сравнении с показателями сельских поселений показатель одной закупки федерального заказчика соответственно в 9 или 20 раз больше показателя объема средств бюджета сельского поселения на все закупки.

Возвращаясь к показателям реализации 44 – ФЗ (слайд 5) рассмотрим использование заказчиками (местными администрациями сельских поселений) конкурентных и неконкурентных способов размещения заказа. К числу конкурентных способов размещения заказа относятся конкурс, аукцион, запрос котировок (запрос предложений), к числу неконкурентных – закупка у единственного поставщика. Напомню, что неконкурентный способ размещения заказа имеет ограничение, которое согласно действующей редакции 44-ФЗ не распространяется на сельские поселения. После вступления данного закона в силу в 2015 году в Федеральный закон оперативно были внесены изменения, касающиеся возможности использовать неконкурентный способ размещения заказа (закупка у единственного поставщика) в сельских поселениях без каких-либо ограничений.

Возвращаясь к способам размещения заказа,... Данные за 2016 год в разрезе сельских поселений представлены в таблице 2 Слайд 5. (ГСП – Грузинское сельское поселение, УСП – Успенское сельское поселение, ТСП – Трегубовское сельское поселение).

Таблица 2

Наименование показателя	Единственный поставщик			Запрос котировок			Аукцион			Конкурс
	ГСП	УСП	ТСП	ГСП	УСП	ТСП	ГСП	УСП	ТСП	
Количество закупок	19	70	38	2	-	-	1	2	2	-
Сумма закупок	2 242,0	2 970,1	4 249,0	785,0	-	-	2 609,2	1 762,2	1 552,4	-
Полученная экономия	X	X	X	0,9	-	-	-	125,7	-	-
Характер	Выполнение полномочий			Ремонт участков			Ремонт дорог			-

закупок	местной администрации (уличное освещение, окос травы и другие)	дороги, ремонт дворовых территорий	местного значения	
---------	--	--	-------------------	--

Анализ показателей использования разных способов размещения заказа установил:

1. За 2016 года такой конкурентный способ размещения заказа как **конкурс** не использовался ни в одном сельском поселении.

2. Такие конкурентные способы размещения заказа как запрос котировок (запрос предложений) и аукцион использовались малое количество раз - от 1 до 2.

3. Основным способом размещения заказа в 2016 году являлся неконкурентный способ размещения заказа - это закупка товаров, работ и услуг у единственного поставщика в соответствии со статьей 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Напомню, что в отношении именно данного способа размещения заказа, федеральным регулятором оперативно были внесены изменения в 44-ФЗ.

Таким образом, реализация 44-ФЗ в сельских поселениях сегодня осуществляется преимущественно посредством использования неконкурентного способа размещения заказа – это закупка у единственного поставщика, тогда как средством повышения эффективности работы органа власти, резервным источником экономии бюджетных средств является использование **конкурентных способов размещения заказа**.

Заказчик использует конкурентную среду (по сути дела сталкивая между собой потенциальных поставщиков товара, работы, услуги), определяет тем самым для себя лучшие ценовые и иные условия исполнения закупки, оказания услуги. Данный инструмент в сельском поселении, как показывает обобщенная информация, практически не используется. (Конкурсы в сельских поселениях не проводились. А такие конкурентные способы размещения заказа как аукцион и запрос котировок, ориентированные преимущественно на снижение цены, использовались малое количество раз.)

И это не случайно... Этому способствует ряд объективных причин, причем устранение большей части которых выходит за пределы заказчика и органа внешнего контроля... **(слайд 6)**

Во – первых, это особые экономические, территориальные и организационные условия осуществления местного самоуправления в сельских поселениях, в том числе особая конкурентная среда.

Экономика сельских поселений – депрессивна, представлена преимущественно отраслью сельское хозяйство, которая характеризуется высокими ресурсными затратами, убыточностью, и отраслью торговля, которая представлена малым количеством индивидуальных предпринимателей, ориентированным на потребителя (населения)

территории (административного центра сельского поселения) (вследствие чего предприниматели реализуют товары, преимущественно продукты питания, оказывают услуги населению). Территории сельских поселений экономически не развиты, удалены от районных и от региональных центров, и в силу многочисленности населенных пунктов и удаленности населенных пунктов сельских поселений, территории сельских поселений не интересны для потенциального бизнеса. Транспортные и иные сопутствующие расходы – огромны. Территория районного центра (городского округа) имеет большие экономические преимущества для развития. Вследствие чего конкурентная среда территории сельского поселения – «особая», «слабо конкурентная или неконкурентная» с позиции муниципальных нужд. Конкурентная среда – рынок, на котором свободно соперничают независимые продавцы за право продать свой товар свободному покупателю. Экономическая конкуренция представляет собой соперничество нескольких хозяйствующих субъектов, которые работают в одной области. Конкурентная среда производна от экономики: чем лучше условия для развития экономики, тем выше конкуренция. Сельские поселения зачастую «ищут» поставщика (подрядчика) и уговаривают принять участие в закупке. Свои поставщики, исполнители отсутствуют. Иные не желают поставлять товар (оказывать услуги - ремонтировать дорогу, крышу и другое) **сельскому поселению, расположенному в N километрах от районного центра**, так как это экономически не выгодно: гнать технику, материалы и так далее при сумме контракта от 550,0 тыс. рублей (большие суммы бывают крайне редко).

Во вторых – , что является следствием первого, это дотационный характер бюджета сельских поселений и многоплановость полномочий. В действующих условиях формирования доходной части бюджета сельского поселения (в бюджеты сельских поселений поступает земельный налог, налог на имущество физических лиц, норматив НДФЛ (2%), численность населения небольшая) бюджет сельского поселения является дотационным, а расходы бюджета разнонаправленные.

Расходы бюджетов сельских поселений планируются и исполняются по разделам бюджетной классификации (01 «Общегосударственные вопросы», 02 «Национальная оборона», 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», 04 «национальная экономика», 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство», 08 «Культура, кинематография», 11 «Физическая культура и спорт», 12 «Средства массовой информации»), что соответствует имеющимся полномочиям по решению вопросов местного значения № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В условиях дотационного бюджета расходные обязательства муниципального образования имеют минимальную бюджетную обеспеченность. Малый объем средств бюджета направляется на многочисленные направления расходов, что ведет к

использованию сельскими поселениями преимущественно закупки товара, работы и услуги у единственного поставщика.

И если учесть, что большая часть закупок осуществляется с использованием неконкурентного способа размещения заказа, то небольшой объем средств бюджетов сельских поселений (вспомним таблицу 1), направляемых на закупку товаров, работ и услуг с использованием конкурентных способов, становится еще меньше. Соответственно показатель бюджетной экономии прогнозируется очень низкий. (Если с 10 000 000 рублей экономия в 5% составит 500 000 рублей, то с 1 000 000 рублей сопоставимый показатель экономии будет - 50 000 рублей.) Из Таблицы 2 видно, что показатель экономии бюджетных средств в 2016 году в одном сельском поселении вообще отсутствовал, в двух других был очень скромный.

В третьих (слайд 7) переходя к практической стороне размещения заказа в соответствии с требованиями Федерального закона от 05 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» считаю также необходимым отметить, что:

- * Реализация Федерального закона от 05 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» характеризуется сложностью законодательного регулирования вопросов организации, планирования и осуществления закупок.

- * Федеральный закон от 05 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» имеет объем 175 страниц машинописного текста, урегулирован огромным количеством подзаконных актов со стороны федеральных и даже региональных структур. Федеральный закон от 05 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предполагает разработку и издание большого количества муниципальных нормативных правовых актов («одни акты нормирования чего только стоят»).

- * Реализация федерального закона в целях минимизации рисков ответственности (а ответственность за нарушения данного закона грозит штрафами, превышающими размер среднемесячной оплаты труда не только специалиста поселения, но и высшего должностного лица) требует изучения практики контрольно-надзорных органов и судов по применению 44-ФЗ.

Таким образом, 44-ФЗ требует огромных ресурсных затрат (человеческий капитал) в целях его реализации и формирования контрактной системы в сельских поселениях, предъявляет высокие требования к квалификации работников. Здесь хочется отметить, что реализация данного закона осуществляется людьми, которые помимо данного направления осуществляют работу по иной основной функции (бухгалтер, специалист по благоустройству) и не являются специалистами в

сфере закупок. (В условиях сложившейся нормативной штатной численности аппарата местных администраций (от 4 до 7 человек), которая сформирована с учетом требований пункта 2 статьи 136 Бюджетного кодекса (ограничены расходы на оплату труда вследствие дотационности бюджета) возможность сформировать самостоятельную структуру (отдел с нормативной штатной численностью, специализирующей на вопросах реализации 44-ФЗ) отсутствует.

Федеральный закон от 05 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» помимо затрат человеческого капитала влечет затраты на обучение, технологическое оборудование и многие другие.

В итоге получается, чтобы реализовать данный закон в сельском поселении, последнее несет огромные ресурсные затраты и при том не получает взамен ничего, задача повышения эффективности закупок не решается, так как основным способом размещения заказа в силу объективных причин является закупка у единственного поставщика.

Формирование контрактной системы и реализация конкурентных способов размещения заказа сопровождается многочисленными нарушениями и недостатками. Как показал анализ организации процесса закупок в сельских поселениях Чудовского муниципального района, у последних созданы контрактные службы, в состав которых вошли все работники местных администраций. (Причина была обозначена выше – отсутствует возможность формирования отдельной структуры), в том числе в состав контрактной службы вошли работники, не являющиеся муниципальными служащими.

Системность и целостность формирования контрактной системы на уровне сельских поселений нарушена, муниципальные нормативные правовые акты не «догоняют» изменения федерального и регионального уровня, формирование документации осуществляется с многочисленными недостатками и нарушениями по причине зарегулированности процесса и высоких ресурсных затрат, предъявляемых законодательством Российской Федерации.

Таким образом, подводя итог всему сказанному, считаю возможным сделать следующие выводы... (слайд 8):

1. Реализация 44-ФЗ в сельских поселениях характеризуется сложностью законодательного регулирования вопросов планирования и осуществления закупок, которое не соответствует ресурсному потенциалу сельских поселений.

2. Ресурсные затраты (человеческий капитал) на реализацию Федерального закона от 05 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» огромные. Показатели результативности реализации (экономия бюджетных средств) – очень низкие или вообще отсутствуют.

3. Любая закупка сельского поселения с позиции ресурсных затрат сельского поселения может быть признана «малоэффективной» или «неэффективной».

Основная причина – не адекватность регулирования процесса закупок в сельских поселениях экономическим, территориальным и организационным условиям осуществления местного самоуправления.

Любые предложения органа внешнего муниципального финансового контроля, направленные на совершенствование контрактной системы в рамках выполняемых полномочий, не имеют «реального» положительного эффекта.

Единственное предложение, которое считаю уместным в целях совершенствования контрактной системы сельских поселений, это изменение нормативно-правового регулирования контрактной системы сельских поселений. Система закупок сельских поселений должна быть простой и доступной. (Если объем закупок превышает определенный (достаточный для восполнения ресурсзатрат размер за отчетный период, то регулирование контрактной системы со следующего года осуществляется общими нормами 44-ФЗ.)

Надеюсь, что у меня получилось донести до Вас ту проблематику реализации 44-ФЗ, с которой сталкиваются территории сельских поселений.

Спасибо за внимание!