**Доклад**

на конференции МКСО Центрального Федерального округа,

Старый Оскол

Л.И. Балашева, председатель Контрольно-Счетной палаты

муниципального образования город Краснодар

**Практика проведения аудита в сфере закупок**

**контрольно-счетной палатой МО город Краснодар**

Одним из важнейших принципов контрактной системы в сфере закупок является *эффективность осуществления закупок*. Именно на решение этой задачи нацелена реформа системы государственного и муниципального заказа. В соответствии с Законом № 44-ФЗ, необходимо формирование взаимосвязи бюджетного процесса и процесса закупок, т.е. взаимосвязи между величиной бюджетных ассигнований, с одной стороны, и параметрами государственных и муниципальных контрактов, их результатами – с другой.

В условиях дефицита бюджетов, растущей кредиторской задолженности по исполненным контрактам обеспечение эффективности и результативности расходов на закупки становится особенно актуальным. И важнейшая роль в решении этой задачи принадлежит контрольно-счетным органам.

Аудит в сфере закупок осуществляется Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар с 2014 года. При выполнении аудита в сфере закупок нами (до утверждения собственного Стандарта) использовались методические рекомендации, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21.03.2014).

Следует отметить, что методические рекомендации Счетной палаты РФ в большей степени посвящены проверке законности закупок. Однако считаем, что максимальное внимание в ходе проведения аудита в сфере закупок необходимо уделять проверке **эффективности и результативности** расходов на закупки, что является исключительной компетенцией КСО.

*Законность* закупок на муниципальном уровне проверяется несколькими органами, уполномоченными на контроль в сфере закупок – Федеральной антимонопольной службой, КО субъекта и муниципального образования. Поэтому особенно важно минимизировать дублирование функций КСО и органов, уполномоченных на контроль, наладить между ними взаимодействие и обмен информацией о выявленных нарушениях.

В целях проведения аудита в сфере закупок Контрольно-счетной палатой муниципального образования город Краснодар был проанализирован имеющийся опыт различных регионов и муниципальных образований и доклады по данной теме на важнейших форумах КСО всех уровней.

По нашему мнению, целесообразно его проводить в форме, как специализированных мероприятий аудита в сфере закупок, так и включать вопросы аудита в сфере закупок в «традиционные» мероприятия, осуществляемые КСО: контрольные и экспертно-аналитические. Не умаляя значения контрольных мероприятий, отмечу, что экспертно-аналитические мероприятия также имеют ряд преимуществ:

- дают возможность охватить аудитом в сфере закупок б**о**льшую долю совокупного годового объема закупок;

- позволяют обобщить тенденции и закономерности процесса закупок и **предотвратить** возможные нарушения.

Подчеркивая значимость профилактических мер, директор НИИ системного анализа Счетной палаты - Щедров Владимир Иванович сказал: «От нас ждут заключений квалифицированных терапевтов, а не патологоанатомов».

Кроме того, сегодня наблюдается такое большое количество недоработок и правовых коллизий в законодательстве о закупках, что многие нарушения являются вынужденными. Текущее соотношение величины штрафов и уровня заработной платы работников контрактных служб и контрактных управляющих на муниципальном уровне таково, что «чрезмерное рвение» в вопросах контроля соблюдения процедуры закупок может усугубить плачевную ситуацию с обеспеченностью кадрами.

Именно от *профессионализма* зависит качество и своевременность закупок, поэтому на первом этапе мы провели анализ обеспеченности квалифицированными кадрами контрактных служб и контрактных управляющих.

Было выявлено, что по состоянию на июль 2014 года у 3-х заказчиков Краснодара из 413 контрактные службы и контрактные управляющие отсутствуют. Из 731 человек, являющихся работниками контрактных служб (контрактными управляющими) лишь 68% имели дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. О данной ситуации был проинформирован глава города и руководители ГРБС.

Заказчиками Краснодара были предприняты меры к исправлению ситуации, по состоянию на 01.06.2015 дополнительное профессиональное образование в сфере закупок получили уже 87%.

Тем не менее, тревожная ситуация с обеспеченностью кадрами сохраняется: в целом по учреждениям, подведомственным департаменту образования, уволилось 122 человека, прошедших повышение квалификации в сфере закупок. При этом затраты бюджета на обучение уволившихся сотрудников учреждений образования составили 547 тыс. руб. Фактически данные расходы на закупки оказались безрезультатными.

Муниципальным заказчикам, в особенности в социальной сфере, рекомендовано предпринять меры по сокращению текучести кадров, являющихся сотрудниками контрактных служб, контрактными управляющими, членами комиссий по осуществлению закупок.

Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар ежеквартально проводится обследование по вопросу исполнения местного бюджета. С 2014 года в данное обследование включены вопросы аудита в сфере закупок – в частности, своевременности расходов на закупки. Как известно, часть закупок предполагает длительную процедуру (начиная с размещения информации о закупке в плане-графике, публикации извещения и заканчивая исполнением контракта, включая оплату товаров (работ, услуг) заказчиком.

В результате обследования по вопросу исполнения местного бюджета (бюджета муниципального образования город Краснодар) за 9 месяцев 2014 года по ряду статей бюджета был выявлен риск неосвоения на сумму более 230 млн. рублей. Для этого был проведен анализ сведений об исполнении бюджетных назначений в АС «Бюджет», выявлены «проблемные» статьи (освоение менее 50%), запрошены меры, предпринятые заказчиками для освоения средств, проанализированы планы-графики и стадия, на которой находятся закупки (размещено извещение/определен поставщик/контракт в стадии исполнения и т.д). Соответствующие выводы и рекомендации были направлены главе города и в городскую Думу Краснодара и данные средства оперативно перераспределены на другие нужды.

Считаем, что в текущих условиях ухудшения экономической ситуации оценка своевременности расходов на закупки является одним из важнейших направлений аудита в сфере закупок.

В соответствии с Законом № 44-ФЗ, вопросы контрактной системы охватывают этапы прогнозирования и планирования закупок, и именно качество планирования зачастую является условием законности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки.

Во 2-м полугодии 2014 г. контрольно-счетной палатой МО город Краснодар было проведено экспертно-аналитическое мероприятие – «Обследование законности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам в части соблюдения требований к планам-графикам размещения заказов». К сожалению, было выявлено большое количество нарушений законодательства о закупках.

Так, в нарушение требований Закона № 44-ФЗ и Приказа № 544, по состоянию на 01.12.2014 планы-графики не разместили 2 заказчика муниципального образования город Краснодар.

Зачастую не исполняются рекомендации Федеральной антимонопольной службы, выраженные в письме от 30.06.2014 № АЦ/26237/14: имеются факты размещения заказчиками муниципального образования город Краснодар планов-графиков на Официальном сайте в форматах, не обеспечивающих возможность поиска и копирования фрагментов текста средствами веб-обозревателя.

Выявлено, что в нарушение части 2 статьи 112 Закона № 44-ФЗ и пункта 2 Приложения к Приказу № 544, 114 заказчиков муниципального образования город Краснодар (28 % от общего количества!) нарушили установленный срок размещения планов-графиков на Официальном сайте, из них 19 заказчиков нарушили срок размещения планов-графиков на срок более 6 месяцев. При этом 16 из перечисленных заказчиков осуществляли закупки в отсутствие опубликованного плана-графика. В результате потенциальные поставщики не имеют возможности планировать хозяйственную деятельность с учетом закупок этих заказчиков.

В результате обследования был сделан вывод, что заказчиками муниципального образования город Краснодар не в полной мере обеспечены принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок в части требований к размещению планов-графиков на Официальном сайте.

Следует отметить, что значительным количеством заказчиков МО город Краснодар при подготовке планов-графиков размещения заказов нарушаются требования Приказа № 544 в части включения в планы-графики информации о закупках у субъектов малого предпринимательства, способом запроса котировок и осуществления закупок у единственного поставщика.

А ведь планы-графики – это не просто бюрократия, это рабочий документ руководителей заказчиков, который позволяет управлять закупками, обеспечить требования Закона № 44-ФЗ:

- о закупках у СМП и СОНКО не менее 15% совокупного годового объема закупок;

- о закупках способом запроса котировок цен в размере не более 10% совокупного годового объема и т.д.

Были выявлены факты установления заказчиками муниципального образования город Краснодар в планах-графиках начальных максимальных цен контрактов и совокупного годового объема закупок, превышающих сумму доведенных лимитов бюджетных обязательств, что при имеющемся уровне кредиторской задолженности совершенно недопустимо.

Установлено, что в нарушение статьи 72 Бюджетного кодекса РФ, Закона № 44-ФЗ и Приказа № 544 не все закупки, осуществляемые заказчиками муниципального образования город Краснодар, включаются в планы-графики размещения заказа (сумма таких закупок составила более 2,4 млрд. рублей(!).

Выявлено, что заказчиками муниципального образования город Краснодар закупки систематически осуществляются без соблюдения сроков исполнения контрактов, указанных в планах графиках.

Таким образом, анализ планов-графиков, размещенных заказчиками муниципального образования город Краснодар на Официальном сайте выявил низкий уровень подготовки в сфере законодательства о закупках должностных лиц, ответственных за их формирование и размещение.

По результатам мероприятия были сделаны соответствующие рекомендации.

В 1-м полугодии 2015 года Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар было проведено масштабное экспертно-аналитическое мероприятие - «Обследование результатов закупок, достижения целей осуществления закупок в муниципальном образовании город Краснодар в 2014 году», в ходе которого выявлены нарушения, носящие системный характер.

Положительным моментом является то, что расходы на закупки, осуществленные заказчиками МО город Краснодар в 2014 году конкурентными способами (конкурс, аукцион, запрос котировок, запрос предложений), составили 77,9 % от всех расходов на закупки, а расходы на закупки у единственного поставщика 22,1 %. Таким образом, в муниципальном образовании город Краснодар предпринимаются меры для обеспечения установленного ст. 6 и 8 Закона № 44-ФЗ принципа обеспечения конкуренции.

Наибольшую долю в структуре закупок заказчиков муниципального образования город Краснодар в 2014 году составили расходы на закупку работ - 41,7%. Расходы на закупку услуг произведены в размере 36,8%, на закупку товаров 21,5%.

Осложнило управление закупками на местах, и, конечно, проведение аудита в сфере закупок отсутствие в 2014 году **в отчетности**, предоставляемой в администрацию Краснодарского края, показателя ***«совокупный годовой объем закупок», а также информации о расходах на закупки в разрезе способов определения поставщика и предметов закупки***.

В рамках мероприятия был проведен анализ деятельности органов, уполномоченных на определение поставщика в МО город Краснодар.

В 2014 году в МО г. Краснодар функционировали 2 органа, осуществляющие полномочия по определению поставщиков – Управление закупок администрации МО город Краснодар и МКУ «Единая служба заказчика». При этом в соответствующем решении городской Думы Краснодара и Постановлении администрации отсутствовала информация о том, что Управление закупок осуществляет функции по определению поставщиков во всех сферах, за исключением дорожной и строительной деятельности.

Также были обобщены результаты проверок всех контрольных органов в сфере закупок за 2014 год (включая Федеральную антимонопольную службу).

Департаментом экономического развития, инвестиций и внешних связей администрации МО город Краснодар, определённым органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, в 2014 году было проведено 14 проверок заказчиков (12 плановых и 2 внеплановых), выявлено 77 нарушений законодательства о закупках. По результатам проверок на 4 заказчиков МО город Краснодар были наложены штрафы на общую сумму 90,0 тыс. руб.

Управление финансового контроля администрации муниципального образования город Краснодар осуществляло контроль в сфере закупок согласно части 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ. В целях контроля обоснования начальной (максимальной) цены контракта в 2014 году было проведено 26 проверок, из них 25 плановых. Выявлено 486 нарушений при обосновании начальной (максимальной) цены контракта, в том числе 26 189,8 тыс. руб. – сумма завышений начальных (максимальных) цен контрактов. По результатам проверок начальная (максимальная) цена контрактов была уменьшена на 26 189,8 тыс. руб., бюджетные ассигнования перераспределены заказчиками на другие закупки.

Следует отметить, что в нарушение ст.100 Закона № 44-ФЗ в 2014 году муниципальные органы муниципального образования город Краснодар не осуществляли должным образом *ведомственный контроль* за соблюдением законодательства о контрактной системе в отношении подведомственных им заказчиков.

Контрольно-счетной палатой при проведении собственных проверочных мероприятий были выявлены следующие нарушения законодательства о закупках:

- отсутствие в контрактах обязательных условий;

- нарушения заказчиками требований к размещению в единой информационной системе информации и документов, подлежащих размещению (планы-графики, отчеты о закупках у субъектов малого предпринимательства и др.);

- осуществление закупок у субъектов малого предпринимательства в размере менее 15%;

- изменение заказчиками существенных условий контрактов и расторжения контрактов с нарушением законодательства о закупках;

- факты установления заказчиками при планировании закупок сроков исполнения контрактов, заведомо недостаточных для их реализации (включая оплату);

- несвоевременная оплата заказчиками фактически выполненных работ по заключенным контрактам, в том числе по социально-значимым закупкам;

- завышение начальной (максимальной) цены контрактов, а также случаи обоснования начальной (максимальной) цены контракта с нарушением сроков (после включения информации о закупке в план-график закупок).

Так, при выборочной проверке обоснования начальных (максимальных) цен контрактов МКУ «Единая служба заказчика» выявлено завышение НМЦК в размере 4 650 424 руб.По ряду закупок МКУ «Единая служба заказчика» отсутствовали необходимые для обоснования начальных (максимальных) цен контрактов информация и документы.

Следует отметить, что в 2014 году в процессе анализа муниципальных программ не выявлены расходы на закупки, не соответствующие целям и задачам программ. В то же время, заданные результаты закупок в муниципальном образования город Краснодар были достигнуты в 2014 году не в полной мере.

Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар по результатам аудита в сфере закупок за 2014 год были сделаны следующие *рекомендации:*

- заказчикам и уполномоченным органам муниципального образования город Краснодар продолжить работу по реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, принять меры к достижению запланированных результатов закупок, целей осуществления закупок;

- в целях создания условий для выполнения требований законодательства о закупках управлению закупок включить в состав отчетности о закупках совокупный годового объема закупок, а также информацию о расходах на закупки в разрезе способов определения поставщика и предметов закупки.

- внести необходимые изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов, уполномоченных на определение поставщиков;

- муниципальным органам (главным распорядителям средств местного бюджета) муниципального образования город Краснодар осуществлять ведомственный контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в отношении подведомственных им заказчиков;

- заказчикам муниципального образования город обеспечить соблюдение требований законодательства о закупках, в том числе включение в контракты обязательных условий; осуществлять в установленные сроки размещение в единой информационной системе информации и документов, подлежащих размещению (в т.ч. планы-графики, отчеты о закупках у СМП); принять меры к выполнению требования Закона № 44-ФЗ об осуществлении закупок у субъектов малого предпринимательства размере не менее 15% от СГОЗ; не допускать внесение изменений в контракты и расторжение контрактов с нарушением законодательства о закупках;

- возобновить практику проведения *отраслевых семинаров-совещаний* по актуальным вопросам закупок, с обзором наиболее часто встречающихся нарушений и мер по их предотвращению;

- в целях своевременности расходов на закупки заказчикам при планировании закупок устанавливать сроки исполнения контрактов, достаточные для их реализации (включая оплату за выполненные работы);

- должностным лицам заказчиков в целях повышения эффективности расходов на закупки усилить контроль за формированием начальных (максимальных) цен контрактов, не допускать включения в план-график информации о закупках до обоснования начальной (максимальной) цены контракта.

Как было сказано выше, важнейшей задачей КСО в ходе проведения аудита в сфере закупок является проверка **результативности** расходов на закупки.

В ходе проводимого в 2015 году аудита в сфере закупок по учреждениям, подведомственным Департаменту образования, на предмет результативности расходов были выявлены следующие нарушения: при выполнении капитального ремонта спортивного зала школы в августе 2014 года были оборудованы санузлы (душевые, туалет). Однако в течение года подводка водопровода и канализации отсутствовала, по состоянию на сентябрь 2015 года санузлы не использовались. Также простаивало закупленное кухонное и другое оборудование.

Следует отметить низкое качество проектных решений на выполнение ремонта, например:

- в раздевалке при спортзале по проекту отсутствует вентиляция;

- санузлы выполняются в отсутствие подведенной канализации;

- высота фасада школы в проекте занижена на 2 м (13м вместо 15 м), в результате дополнительные расходы подрядчика составили 1,5 млн. руб.;

- несоответствие запроектированных длин пролетов ограждения школы с фактическими.

Это стало возможно в связи с произошедшими изменениями структуры управления капитальным ремонтом - проектирование было передано из хоз.групп, владеющих информацией о состоянии «собственных» объектов, институтам, осуществляющим проектирование, как говорится « для чужого дяди».

Следует отметить, что закон о контрактной системе существенно расширил систему контролирующих органов в сфере государственных и муниципальных закупок, включив в нее органы, осуществляющие кассовое обслуживание, и органы внутреннего финансового контроля.

Одной из целей контрактной системы является единый сквозной контроль закупочного цикла в целом, определение адекватности затраченных средств достигнутому результату, предупреждение и пресечение нарушений на всех стадиях закупочного цикла.

Поэтому на уровне муниципального образования особенно важно разработать *систему взаимодействия органов местного самоуправления*, осуществляющих эти функции. Во избежание дублирования функций необходимо разработать и утвердить регламенты взаимодействия всех участников контрактной системы.

Хорошим подспорьем в ходе выполнения аудита в сфере закупок должен стать *общественный контроль* закупок. Количества сотрудников КСО явно недостаточно для проведения контрольных мероприятий сплошным методом, поэтому, как правило, проводятся выборочные проверки. Помимо этого, существуют закупки (питание в школах, детских садах, больницах) где качество исполнения контрактов могут оценить только граждане.

Именно общественники могут охватить весь объем государственных и муниципальных закупок, вовремя сигнализировать о некачественном или несвоевременном исполнении контрактов. Однако и в России общественный контроль закупок проводится пока не в полном объеме, а в муниципальном образовании город Краснодар он пока отсутствует. На это указал руководитель проекта ОНФ «За честные закупки» Антон Гетта: «В Краснодарском крае на фоне других регионов не высока активность людей, которые хотели бы работать в рамках проекта. Когда так происходит, есть три причины. Или все идеально в регионе, но это фантастика. Или квазиобщественники, назначенные чиновниками, не пускают к работе реальных активистов. Либо люди просто не знают, как можно работать в проекте». Он также рассказал, что до конца года ОНФ подготовит и опубликует рейтинг регионов РФ по эффективности расходования бюджетных средств. «Когда рейтинг будет готов, можно будет с точностью сказать на каком уровне тот или иной регион находится и где ситуация сложнее всего».

<http://kuban.rbc.ru/krasnodar/19/08/2015/55d477be9a79473f63ceae3c>.

Следует отметить, что решить изначально декларируемую задачу по регулированию всего цикла закупок и повысить эффективность расходов путем пресечения необоснованных закупок и закупок продукции с избыточными потребительскими свойствами не позволяет *очередной перенос сроков вступления в силу норм* об обосновании и нормировании закупок и непринятие подзаконных актов в этой сфере. Эта ситуация привела к дезорганизации процесса закупок, в том числе на муниципальном уровне.

Есть и другие сложности. Во многих докладах коллег из КСО отмечается, что проведение аудита в сфере закупок в настоящий момент требует предварительной работы по сбору и анализу значительного количества информации и является очень трудоемким. Так, например:

1. На сайте zakupki.gov.ru и в других открытых источниках *отсутствует информация* *о* ***расходах*** *на закупки*. Для выявления суммы расходов на закупки требуется направление запросов в адрес главных распорядителей средств местного бюджета.
2. Сложно сформировать реестр контрактов в целом по муниципальному образованию, возможно лишь по конкретному заказчику либо ГРБС.
3. Планы-графики составляются заказчиками преимущественно по принципу календарного планирования и слабо увязаны с бюджетным процессом, поэтому проверка соответствия запланированных закупок имеющимся лимитам бюджетных обязательств затруднена.
4. В законодательстве отсутствует обязанность заказчика вести реестр контрактов, заключенных в соответствии с п.4 и 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ. Информация об этих закупках (контрактах) отсутствует на сайте zakupki.gov.ru. При этом доля таких закупок в учреждениях социальной сферы (образовательных учреждениях) составляет до 40 % от общей суммы расходов на закупки!

В результате проведение аудита в сфере закупок требует значительных трудозатрат на сбор необходимой информации.

Изменить ситуацию в лучшую сторону должна Единая информационная система в сфере закупок, работы над ее созданием начались еще в 2013 г. [ВШЭ](http://gosreforma.ru/press-centr/razrabotana-konczepcziya-i-tz-na-eis.html) в рамках контракта с Минэкономразвития России на сумму 6,9 млн. руб. было разработано техническое задание на создание единой информационной системы контрактной системы, предусматривающей блок аудита в сфере закупок. Однако, как отметил аудитор СП РФ Максим Рохмистров в своем заключении, в течение 2014 года эти результаты не использовались и не могут быть использованы. Техническое задание на ЕИС формировалось как на новую систему, однако сейчас ЕИС предполагается создавать на базе существующего официального сайта.

В сентябре 2014 года функционал по созданию и развитию ЕИС передан от Минэкономразвития России Федеральному казначейству. Однако, в техническом задании (размещенном на сайте МЭР- иное отсутствует) отсутствуют данные о том, что в ЕИС возможно будет получить перечисленную выше информацию, необходимую для проведения аудита в сфере закупок. В этой связи, считаю важным обратить внимание Председателя комиссии по информатизации Совета КСО при СП РФ на целесообразность участия КСО в формулировании требований к блоку аудита в сфере закупок ЕИС.

Надеемся, что решение поставленных задач, в том числе на законодательном уровне, позволит существенно увеличить эффективность аудита в сфере закупок.