Д О К Л А Д

**Взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление аудита**

**и контроля в сфере закупок**

**как метод повышения эффективности закупок**

Балашева Л.И., председатель КСП МО город Краснодар

Последние годы были сложными для бюджетной системы страны, в том числе для муниципальных бюджетов. При этом, по словам председателя Счетной палаты РФ Т.А.Голиковой «…деньги в стране есть, нет эффективных институтов управления этими деньгами». Таким образом, особенно важным сейчас становится повышение эффективности и результативности расходов на закупки, недопущение роста кредиторской задолженности по заключенным контрактам - ведь в крупных муниципальных образованиях расходы на закупки составляют около 40 % от всех расходов бюджета.

Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) определены основные принципы контрактной системы, в том числе: открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. В целях реализации этих принципов за контрольно-счетными органами всех уровней закреплены полномочия по осуществлению аудита в сфере закупок (статья 98 Закона № 44-ФЗ), а также существенно расширены требования к контролю в сфере закупок, распределены обязанности и полномочия по его осуществлению органами исполнительной власти и местного самоуправления. В настоящее время закон № 44-ФЗ предусматривает 6 (!) различных видов такого контроля:

1. Контроль в сфере закупок, осуществляемый органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление контроля путем проведения проверок заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок, уполномоченных органов при осуществлении закупок (часть 3 статьи 99 Закона № 44-ФЗ).

Фактически данный вид контроля представляет собой контроль соблюдения требований законодательства о контрактной системе, или, иначе – контроль соблюдения процедур планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков), заключения и исполнения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2. Контроль, осуществляемый финансовыми органами муниципальных образований (часть 5 статьи 99 Закона № 44-ФЗ) по следующим направлениям:

1) соответствие информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) соответствие информации об идентификационных кодах закупок и объеме финансового обеспечения, содержащейся в планах закупок, планах-графиках, извещениях об осуществлении закупок, документации о закупках, протоколах определения поставщиков, условиях контрактов и реестре контрактов, заключенных заказчиками.

Основной целью данного контроля является снижение вероятности возникновения таких бюджетных рисков, как превышение сумм заключенных контрактов над доведенными до заказчиков лимитами бюджетных обязательств.

3. Контроль, осуществляемый органами внутреннего муниципального финансового контроля (часть 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ) в отношении:

- соблюдения требований к обоснованию и обоснованности закупок;

- соблюдения правил нормирования в сфере закупок;

- обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком, включенной в план-график (далее – НМЦК);

- применения заказчиком мер ответственности в случае нарушения поставщиком (подрядчиком) условий контракта;

- соответствия товара, результатов работы, услуги условиям контракта;

- своевременности, полноты и достоверности отражения товаров, работ, услуг в документах учета;

- соответствия использования товаров, работ, услуг целям осуществления закупки.

4. Ведомственный контроль, осуществляемый муниципальными органами (статья 100 Закона №44-ФЗ) за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в отношении подведомственных заказчиков.

5. Контроль, осуществляемый Заказчиками (статья 101 Закона № 44-ФЗ) за исполнением поставщиком (подрядчиком) условий контракта; за привлечением поставщиком (подрядчиком) к исполнению контракта субподрядчиков из числа субъектов малого предпринимательства.

6. Общественный контроль за соблюдением законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок (статья 102 Закона № 44-ФЗ) вправе осуществлять граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, при этом органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.

В МО город Краснодар были предприняты меры по реализации требований законодательства о контрактной системе, в том числе в части осуществления аудита и контроля в сфере закупок. В Контрольно-счетной палате МО город Краснодар в 2014 году создан отдел аудита закупок. Нормативно-правовыми актами администрации МО город Краснодар определены органы, уполномоченные на осуществление функций в сфере закупок товаров, работ, услуг, в т.ч.:

-департамент экономического развития, инвестиций и внешних связей администрации МО город Краснодар (далее – департамент экономического развития) – контроль согласно ч. 3 статьи 99;

- департамент финансов администрации МО город Краснодар (далее – департамент финансов) – контроль согласно чч. 5,8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ (положение о департаменте финансов содержит полномочия органов внутреннего финансового контроля).

Во исполнение требований законодательства о контрактной системе в бюджетной сфере были осуществлены необходимые организационные и кадровые изменения, проведено обучение сотрудников, разработано программное обеспечение (муниципальная информационная система в сфере закупок, далее - МИС).

Однако, несмотря на достаточно подробную детализацию Законом № 44-ФЗ и подзаконными актами различных видов контроля по состоянию на текущий момент (май 2017 года), принципы контрактной системы реализованы не в полной мере, при проведении аудита в сфере закупок выявляется ряд нарушений, которые носят системный характер.

Следует отметить, что ни один из органов, уполномоченных на контроль в сфере закупок, не имеет полномочий по анализу качества процесса закупочной деятельности в целом по муниципальному образованию. Контрольно-счетные органы также не имеют обязанности по анализу результатов контроля в сфере закупок. Тем не менее, при проведении аудита в сфере закупок Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар регулярно обобщаются, анализируются и обсуждаются на совещаниях с участием органов, уполномоченных на контроль в сфере закупок результаты различных видов контроля, и по результатам проведенного в течение 2014-2016 гг. аудита в сфере закупок можно сделать ряд выводов.

***Департаментом экономического развития*** в течение 2014-2016 гг. выявлялись преимущественно следующие виды нарушений:

- нарушение сроков размещения в единой информационной системе информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством о контрактной системе;

- несвоевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра контрактов, сведений и документов, подлежащих включению в такие реестры;

- осуществление закупок товаров, работ, услуг у субъектов малого предпринимательства в размере менее предусмотренного законодательством.

Данные виды нарушений повлекли привлечение к административной ответственности должностных лиц с наложением значительных сумм штрафов (что способствовало текучести кадров среди работников контрактных служб и контрактных управляющих), но не были связаны напрямую с эффективностью расходования средств бюджета на осуществление закупок.

В то же время, Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар в ходе проведения аудита в сфере закупок неоднократно выявлялись факты нарушения требований законодательства о контрактной системе, которые приводили к неэффективному использованию средств бюджета (к примеру, заключение контрактов с участником, представившим не наименьшее ценовое предложение).

Без внимания департамента экономического развития осталось значительное количество изменений условий контрактов, не предусмотренных законодательством о контрактной системе, приводящих к дополнительному расходованию средств местного бюджета.

Таким образом, при осуществлении контроля в сфере закупок согласно ч. 3 статьи 99 Закона № 44-ФЗ целесообразно сделать акцент на выявлении нарушений, влекущих неэффективное использование средств бюджета.

Учитывая значительное и не снижающееся в течение 2014-2016 гг. количество нарушений законодательства о закупках заказчиками и уполномоченными органами, необходимо также больше внимания уделять повышению их профессионализма, в том числе путем проведения ведомственных тематических семинаров-совещаний.

Осуществление контроля в сфере закупок согласно ч. 5 статьи 99 Закона № 44-ФЗ ***департаментом финансов*** было осложнено неоднократным переносом сроков полного вступления в силу данной нормы закона, а также статей 18 и 19 Закона № 44-ФЗ. Также негативный опыт был получен финансовыми органами в начале 2017 года, когда при интеграции бюджетного и закупочного процессов, внедрении МИС возникли технические и организационные проблемы, которые привели к срыву сроков проведения заказчиками закупочных процедур.

Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар выявлялись факты погашения значительных объемов кредиторской задолженности, сложившейся на 1 января, за счет бюджетных ассигнований на выполнение работ текущего года (после заключения контрактов на закупку в текущем году на всю сумму доведенных ЛБО). В результате у заказчиков возникли бюджетные обязательства сверх утвержденных бюджетных назначений.

Таким образом, контроль соответствия информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок и об объеме финансового обеспечения, утвержденном и доведенном до заказчика, особенно важен, поскольку позволяет снизить риски роста кредиторской задолженности муниципального образования.

Неотъемлемым условием эффективности расходов на закупки является обоснование начальной (максимальной) цены контрактов (далее – НМЦК). Однако, действующие редакции статьи 22 Закона № 44-ФЗ и Приказа Минэкономразвития от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по определению начальной (максимальной) цены контракта» не препятствуют заказчикам завышать в разы «стартовые» цены путем получения коммерческих предложений от «своих» и аффилированных с ними поставщиков. В результате неэффективное использование средств бюджета носит системный характер.

Контроль обоснования НМЦК согласно ч. 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ в МО город Краснодар осуществляется. В департаменте финансов создан отдел экспертизы планирования капитальных расходов и казначейского контроля. Однако, порядок проведения данного контроля, доля расходов на закупки, подлежащая контролю и уровень существенности пока нормативно не определены. Сегодня в городе предварительный контроль обоснования НМЦК осуществляется в отношении чуть более 3% расходов на закупки.

Последующим контролем (на этапе аудита в сфере закупок) в отношении заключенных и исполненных контрактов выявляются многочисленные факты неэффективных расходов на закупки в результате завышения НМЦК, в том числе факты закупок заказчиками товаров, работ, услуг у единственного поставщика по ценам существенно более высоким, чем путем конкурентных процедур в том же периоде, ведь Закон № 44-ФЗ не содержит понятия одноименности товаров, работ, услуг. Действующая редакция статьи 93 Закона устанавливает широкие границы закупок у единственного поставщика (особенно для образовательных учреждений и учреждений культуры). В результате доля закупок конкурентными способами у таких заказчиков снизилась по сравнению с периодом действия Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ, провизорно – с 55% до 39%.

Следует отметить, что правовое регулирование снижения цен заключенных контрактов, а также взыскания неэффективно потраченных в результате завышения НМЦК средств – отсутствуют. Более того, попытки снижения цен по заключенным контрактам в результате проверок КСО вызывают резко негативную реакцию со стороны предпринимательского сообщества.

Повысить эффективность контроля в сфере закупок должен был ***ведомственный контроль,*** однако аудитом в сфере закупок выявлены существенные недостатки в его реализации. Так, в МО город Краснодар в 2014-2015 году шестью структурными подразделениями администрации из двенадцати ведомственный контроль фактически не осуществлялся, а в ряде случаев осуществлялся формально, поскольку Контрольно-счетной палатой в дальнейшем нарушения устанавливались. Нормативная база для осуществления ведомственного контроля уже сформирована, требуется лишь перейти к его непосредственной организации.

Также важен и ***общественный контроль*** в сфере закупок, поскольку численность органов, уполномоченных на осуществление контроля и аудита в сфере закупок явно недостаточна для осуществления сплошного контроля. Кроме того, по ряду закупок в социальной сфере (детские сады, школы, поликлиники) степень достижения целей закупок на практике могут оценить только граждане – получатели услуг.

Для реализации общественного контроля закупок при главе МО город Краснодар создан Общественный совет по регулированию контрактной системы. В целях получения информации об общественном контроле закупок Контрольно-счетной палатой заключено соглашение о взаимодействии с Общественной палатой Краснодарского края, имеется практика работы с Общероссийским народным фронтом, иными общественными организациями. Одной из форм работы отдела аудита закупок является регулярное участие в вебинарах проекта «За честные закупки», что позволяет увидеть болевые точки процесса закупок и учесть их при планировании работы.

Следует отметить, что существенные риски неэффективного использования средств бюджета по-прежнему возникают при осуществлении закупок согласно закону № 223-ФЗ автономными учреждениями, часто злоупотребляющими возможностями, предоставляемыми данным законом (поскольку процедуры закупок ими устанавливаются самостоятельно в Положении о закупках). По мнению статс-секретаря - заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы России А.Ю. Цариковского, главную законодательную брешь удалось закрыть – с 2017 года увод денег через подведомственные ГУПы, МУПы и проведение закупок по Закону № 223-ФЗ в обход закона о контрактной системе стали невозможны [3].

Однако действующее законодательство не определяет полномочия контрольно-счетных органов по аудиту закупок МУПов, осуществляемых из собственных средств.

Министр финансов РФ А.Г.Силуанов считает, что самый эффективный способ недопущения финансовых нарушений – это организация бизнес-процессов таким образом, чтобы они не позволяли эти нарушения совершать [4, 41].

Сами инструменты контроля должны минимизировать риски возникновения повторяющихся бюджетных нарушений. Таким образом, при организации аудита и контроля в сфере закупок необходимо максимально использовать возможности риск-ориентированного планирования проверок, в приоритете должны быть мероприятия предварительного контроля, а также проверки крупных закупок.

Для реализации этих задач Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар в течение трех лет проводятся экспертно-аналитические мероприятия по аудиту в сфере закупок - обследование результатов закупок, достижения целей осуществления закупок в МО город Краснодар за год. В результате выявляются не только наиболее часто встречающиеся нарушения, но и проблемы действующей системы закупок в целом, а также узкие места в работе и взаимодействии органов, уполномоченных на контроль и аудит.

Результаты аудита в сфере закупок обсуждаются на совместных совещаниях органов местного самоуправления, предложения по выстраиванию системы взаимодействия в рамках контроля и аудита в сфере закупок обобщаются и направляются главе МО город Краснодар и в городскую Думу Краснодара.

На повестке дня - разработка нормативных документов, регламентирующих взаимодействие органов, уполномоченных на контроль и аудит в сфере закупок, а также совершенствование порядков осуществления различных видов контроля. Мы уже вплотную подошли к подготовке единого соглашения, предусматривающего информационный обмен между Контрольно-счетной палатой и всеми органами, осуществляющими контроль.

Надеемся, что решение этой задачи, позволит избежать дублирования функций и существенно увеличить эффективность аудита в сфере закупок и использования средств бюджета при закупке товаров, работ, услуг.