**Доклад**

на заседании Президиума Союза МКСО в городе Абакане

|  |  |
| --- | --- |
|  | Л.И. Балашева, председатель Контрольно-Счетной палаты муниципального образования город Краснодар |

**«Анализ рисков неэффективного и незаконного использования средств муниципального бюджета, выявляемых при проведении аудита в сфере закупок на примере муниципального образования город Краснодар»**

*Сейчас на повестку дня в качестве темы номер один вышла эффективность расходов, потому что возможности их наращивать, собственно, исчерпаны.*

*Председатель Счетной палаты РФ Т.А.Голикова*

Статья в № 4007 газеты «Ведомости» 03.02.2016 «2015 год был упущен»

<http://www.vedomosti.ru/economics/characters/2016/02/03/626586-2015-god-bil-upuschen>

В условиях дефицита бюджетов, растущей кредиторской задолженности по исполненным контрактам обеспечение эффективности и результативности расходов на закупки становится особенно актуальным. Важнейшую роль в решении этой задачи играет анализ рисков неэффективного и незаконного использования средств бюджета при проведении аудита в сфере закупок, в том числе на этапе формирования бюджета и планирования закупок.

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

В муниципальном образовании город Краснодар аудит в сфере закупок осуществляется с 2014 года. До утверждения собственного Стандарта использовались методические рекомендации, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21.03.2014). Следует отметить, что эти методические рекомендации преимущественно посвящены законности закупок. Вместе с тем, *Законность* закупок проверяется несколькими органами, уполномоченными на контроль – Федеральной антимонопольной службой, КО субъекта и муниципального образования. Поэтому важно минимизировать дублирование функций КСО и органов контроля, наладить между ними взаимодействие и обмен информацией о выявленных нарушениях.

Считаю, что максимальное внимание при проведении аудита в сфере закупок необходимо уделять проверке **эффективности и результативности** расходов на закупки, что является исключительной компетенцией КСО.

Рассмотрим наиболее значимые риски неэффективного и незаконного использования средств муниципального бюджета при осуществлении закупок, выявленные за период 2014-2015 гг. в МО город Краснодар.

1. **Профессионализм заказчика**

Именно от *профессионализма* зависит качество и своевременность закупок. Сегодня наблюдается большое количество правовых коллизий в законодательстве о закупках, поэтому многие нарушения являются вынужденными. При этом соотношение величины штрафов и заработной платы работников контрактных служб и контрактных управляющих на муниципальном уровне таково, что «чрезмерное рвение» в вопросах контроля процедуры закупок может усугубить плачевную ситуацию с кадрами.

На первом этапе аудита в сфере закупок мы провели анализ обеспеченности квалифицированными кадрами контрактных служб и контрактных управляющих. По состоянию на июль 2014 года из 731 человек, являющихся работниками контрактных служб, (контрактными управляющими) лишь 68% имели образование в сфере закупок, по состоянию на 01.06.2015 дополнительное профессиональное образование в сфере закупок получили уже 87%.

Однако тревожная ситуация с обеспеченностью кадрами сохраняется: так, по учреждениям образования уволилось 122 человека, прошедших повышение квалификации в сфере закупок. При этом затраты бюджета на обучение уволившихся сотрудников учреждений образования составили 547 тыс. руб., т.е. данные расходы на закупки оказались безрезультатными. Муниципальным заказчикам рекомендовано предпринять меры по сокращению текучести кадров, работающих в сфере закупок.

В целях снижения рисков **неэффективного и незаконного использования средств муниципального бюджета** в муниципальном образовании должна реализовываться стратегия, направленная не только на обучение сотрудников контрактных служб, контрактных управляющих, членов комиссий, но и их закрепление.

1. **Риски нерезультативных расходов в результате незавершенного строительства**

*Правительство делегировало авторам госпрограмм, министерствам, полномочия сосредоточить средства на приоритетных для страны направлениях. Однако, по словам Голиковой, большинство таких приоритетов носят «местечковый характер», а не глобальный.*

*16.12.2015 Счет пошел, "Российская газета"*

Контрольно-счетная палата неоднократно обращала внимание на системные недостатки в выборе стратегических приоритетов в инвестиционной деятельности, которые приводят к наращиванию объемов незавершенного строительства.

Так, объем незавершенного строительства в МО город Краснодар по состоянию на 01.10.2015 составляет 14 442 526,5 тыс. рублей (724 объекта). За 9 месяцев 2015 года увеличение стоимости составило 925 445,5 тыс. рублей.

По данным ГРБС с 2011 года (более 5 лет) не продолжено строительство по 320 объектам стоимостью 2 088 527,4 тыс.рублей. Ежегодно по причине невозможности дальнейшего использования производится списание затрат на объекты незавершенного строительства. В 2016 году планируется списание 178 объектов с суммой капвложений 297 950,3 тыс. рублей.

По состоянию на 01.10.2015 остаются не введенными в эксплуатацию по причине недостаточного финансирования, либо несвоевременного оформления документации объекты, завершенные строительством в количестве 86 единиц, общей стоимостью 5 204 248,5 тыс. рублей. Объем финансирования, необходимый для их завершения (*по данным ГРБС*) составляет 301 921,7 тыс.рублей.

В истекшем периоде 2015 года по данным ГРБС введены в эксплуатацию 18 объектов общей стоимостью 641 919,5 тыс. рублей.

Контрольно-счетной палатой по результатам проведения контрольных мероприятий неоднократно отмечались нарушения в ведении бюджетного учета объектов незавершенных строительством, отсутствие ответственных лиц за такими объектами, проведение их инвентаризации, а также недостаточно организованной работе по вводу в эксплуатацию объектов высокой степени готовности.

Отсутствие полноценного учета незавершенного строительства создает риски некачественного планирования бюджетных инвестиций при формировании проекта бюджета.

1. **Риски межбюджетных отношений**

Существенные риски по расходам на закупки для муниципальных бюджетов создает несовершенство межбюджетных отношений. Так, казенным учреждением «Единая служба заказчика» по результатам закупок были заключены долгосрочные муниципальные контракты, предусматривающие софинансирование из бюджета Краснодарского края в рамках программ «Краснодару - столичный облик» и «Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований».

В результате прекращения действия программ необеспеченность данных контрактов ЛБО составила 3 029 153,1 тыс. рублей, в том числе по социально значимым объектам, таким как:

1. Строительно-монтажные работы по реконструкции водоотводящей системы по балке реки Осечки – 1 575 283,3 тыс. рублей (общая стоимость контрактов 1 669 728,1 тыс. рублей);
2. Строительство первой очереди школы в х. Ленина на 1000 мест – 366 980,8 тыс. рублей (общая стоимость контракта 636 495,0 тыс. рублей);
3. Строительство пристроек к 3-м действующим муниципальным дошкольным образовательным организациям – 126 253,3 тыс. рублей (общая стоимость контрактов 186 978,8 тыс. рублей);

На указанные мероприятия ЛБО на 2015 – 2017 годы не доведены, при этом действие контрактов не приостановлено, что повлечет необходимость оплаты за выполненные работы. А в случае просрочки исполнения обязательств, исполнители вправе потребовать уплаты неустоек, что влечёт риск дополнительных бюджетных расходов на возмещение судебных издержек, уплату процентов за пользование чужими денежными средствами и т.п.

Учитывая, что МО город Краснодар несет субсидиарную ответственность по заключённым контрактам, Контрольно-счетной палатой была сделана рекомендация о необходимости обеспечения контрактов лимитами бюджетных обязательств, либо применении норм статьи 161 (пункт 6) Бюджетного кодекса РФ в части согласования новых условий муниципальных контрактов.

Не обеспеченная лимитами бюджетных обязательств кредиторская задолженность по заключенным МКУ «Единая служба заказчика» в рамках программы «Краснодару - столичный облик» контрактам составила 253 948,4 тыс. рублей.

1. **Риски, выявляемые при планировании закупок**

В соответствии с Законом № 44-ФЗ, контрактная система охватывает этап планирования закупок, и именно качество планирования является условием законности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки.

Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар проведено обследование законности расходов на закупки в части соблюдения требований к планам-графикам размещения заказов. К сожалению, выявлено большое количество нарушений законодательства о закупках. Так, 114 заказчиков МО город Краснодар (28 % от общего количества!) нарушили установленный срок размещения планов-графиков на Официальном сайте, из них 19 заказчиков - на срок более 6 месяцев. При этом 16 заказчиков осуществляли закупки в отсутствие плана-графика.

Нарушаются требования о включении в планы-графики информации о закупках у субъектов малого предпринимательства, способом запроса котировок и у единственного поставщика. А ведь планы-графики – это не просто бюрократия, это рабочий документ, который позволяет управлять закупками, обеспечить требования Закона № 44-ФЗ:

- о закупках у СМП 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 не все закупки, осуществляемые заказчиками МО город Краснодар, включаются в планы-графики размещения заказа (и сумма таких закупок составила более 2,4 млрд. рублей!). В результате сделан вывод, что заказчиками МО город Краснодар не в полной мере обеспечены принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок.

Надеемся, что вступление в силу статьи 17 Закона № 44-ФЗ «Планы закупок» даст больше возможностей для контроля соответствия закупок доведенным заказчикам лимитов бюджетных обязательств.

Необходимо формирование четкой 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.

Существенные риски неэффективного расходования средств бюджета выявлены на этапе формирования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком.

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…» дают заказчикам возможность завышения в разы «стартовых» цен путем получения коммерческих предложений от «своих» и аффилированных с ними поставщиков.

При этом использование при расчете НМЦК объективной информации о ценах товаров, работ, услуг по контрактам, выполненным без нарушений и взыскания неустоек - не является для заказчиков обязательным.

Согласно статьи 7.29.1 кодекса об административных правонарушениях РФ, ответственность за нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены предусмотрена лишь при размещении государственного оборонного заказа.

В результате завышение начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов с единственным поставщиком и вызванное им неэффективное использование средств бюджета носит системный характер.

1. **Риски по расходам на проектно-изыскательские работы**

В соответствии со ст. 12 Закона № 44-ФЗ, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В рамках аудита в сфере закупок был выполнен анализ использования МКУ «Единая служба заказчика» результатов проектно-изыскательских работ, которым выявлены нерезультативные расходы.

За период 2014-2015 гг. по результатам закупок МКУ «Единая служба заказчика» были заключены контракты на выполнение проектно-изыскательских работ на общую сумму 573,4 млн. рублей, сумма выполненных проектно-изыскательских работ составила 483,4 млн. рублей, сумма оплаченных ПИР – 389,8 млн. рублей.

При этом фактически используются результаты проектно-изыскательских работ на сумму лишь 102,3 млн. рублей! (по данным объектам заключены контракты на выполнение строительно-монтажных работ).

Результаты проектно-изыскательских работ на сумму 287,4 млн. рублей (из них ПИР, выполненные в 2014 году - 274,3 млн. рублей) не используются по причинам:

- отсутствия лимитов на проведение государственной экспертизы;

- получения отрицательного заключения гос. экспертизы;

- отсутствия лимитов на выполнение СМР.

В том числе, из-за отсутствия положительного заключения государственной экспертизы по ПИРам не осуществляются работы по обеспечению инженерными коммуникациями участков для многодетных семей, а это один из социально-значимых объектов.

Другой пример выявленных рисков – проектно-сметная документация на строительство бассейна получила положительное заключение гос. экспертизы, однако проект выполнен с таким количеством грубых ошибок, что подрядчик не имеет возможность завершить строительно-монтажные работы. В результате риск нерезультативных расходов на закупку составляет около 250 млн. рублей.

1. **Риски при реализации инвестиционных проектов**

Существенные риски неэффективных и нерезультативных расходов на закупки выявлены при заключении и исполнении контрактов на осуществление капитального строительства в рамках инвестиционных проектов.

Так, внеплановой проверкой МКУ «Единая служба заказчика» по вопросу эффективного и целевого расходования средств местного бюджета, выделенных на выполнение строительно-монтажных работ по объекту «Проектирование и реконструкция водоотводящей системы по балке реки Осечки» выявлено следующее.

Пунктом 3 ст. 72 БК РФ установлено, что муниципальные контракты, предметами которых являются выполнение работ, длительность производственного цикла выполнения которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели решениями о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности, принимаемыми в соответствии со статьей 79 Бюджетного Кодекса, на срок реализации указанных решений.

Решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности принимаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Однако соответствующее решение принято не было.

По результатам прохождения государственной экспертизы проектной документации (без смет и результатов инженерных изысканий) по Объекту получено положительное заключение от 15.07.2013. Следует отметить, что данная проектная, а также рабочая, документация не содержит необходимых мероприятий по сохранению и выносу инженерных коммуникаций попадающих в зону производства работ (предполагалось их выполнить отдельным проектом). Работы по переносу газопровода на глубине 3,2м ПК 7+89,75 и ПК 10+00,75 по состоянию на 30.10.2015 не выполнены, что в свою очередь препятствует прокладке 1 этапа ливневого коллектора.

По результатам прохождения государственной экспертизы сметной документации по Объекту было получено положительное заключение от 10.10.2013. Однако по состоянию на 30.10.2015 отсутствовали правоустанавливающие документы на земельные участки, требующиеся для строительства Объекта, в том числе под размещение:

- перекачивающей насосной станции №1 (IV этап ливневого коллектора);

- перекачивающей насосной станции №2 (V этап ливневого коллектора);

- сбросной насосной станции (VI этап ливневого коллектора);

- очистные сооружения (VII этап).

Необходимо отметить, что в период проведения электронного аукциона по объекту и заключения Муниципального контракта от 26.12.2013 у МКУ «УКС» отсутствовало разрешение на строительство Объекта. Разрешение на строительство под № RU23306000-3204-р от 22.01.2014 на выполнение работ по Объекту было выдано лишь 22.01.2014. Фактически подрядчик приступил к работам по вышеуказанному Муниципальному контракту со 02.06.2014.

Таким образом, в целях предотвращения незаконных и нерезультативных расходов, перед проведением закупок на строительно-монтажные работы, капитальное строительство необходимо проверить наличие ПСД и правоустанавливающих документов на земельные участки.

1. **Роль централизации закупок в снижении рисков**

Перспективным направлением снижения рисковнеэффективного и незаконного использования средств бюджета является централизация закупок.

Следует отметить, что у большинства заказчиков на муниципальном уровне отсутствуют необходимое техническое оснащение и кадровый потенциал для осуществления функций по определению поставщика.

Так, например, в результате экспертно-аналитического мероприятия - обследование законности, целесообразности, своевременности, эффективности, результативности расходов на закупки муниципального казенного учреждения «Единая служба заказчика» было выявлено значительное количество нарушений законодательства о закупках:

- нарушения сроков внесения изменений в планы-графики (на общую сумму 1 528 500,2 тыс. рублей), несоответствие планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы утвержденной форме;

- факты завышения начальной (максимальной) цены контрактов в размере 38 906,16 тыс. рублей;

- осуществление закупок у СМП в размере лишь 8,4%;

- нарушения требований части 6 статьи 63 Закона № 44-ФЗ о продления сроков подачи заявок на участие в аукционе в случае внесения изменений в извещение и требований части 2 статьи 54 Закона № 44-ФЗ о сроках заключения контрактов;

- факты определения победителя на основании недостоверной информации (в нарушение ч.7 и 8 ст. 53 Закона № 44-ФЗ победителем конкурса признан участник, который предложил не лучшие условия исполнения контракта, в результате при оплате данных контрактов в полном объеме неэффективное использование средств бюджета составит 13 771,5 тыс. рублей);

- в нарушение части 15 статьи 28 Закона № 44-ФЗ не обеспечены требования законодательства в части хранения информации и документов о закупках (заявок на участие в конкурсе) в течение не менее чем трех лет.

- многочисленные факты не направления информации о приемке выполненной работы для включения в реестр контрактов, направление в реестр контрактов недостоверной информации, факты не размещения в единой информационной системе отчета об исполнении муниципальных контрактов на общую сумму 442 245,18 тыс. рублей.

В результате сделан вывод о том, что МКУ «Единая служба заказчика» не в полной мере соблюдается утвержденный ст. 9 Закона № 44-ФЗ принцип профессионализма заказчика.

Учитывая факты неоднократного нарушения МКУ «Единая служба заказчика» требований законодательства о закупках, практическое отсутствие экономии в результате проведенных конкурсов и аукционов, Контрольно-счетной палатой было рекомендовано передать полномочия по определению поставщика в сфере дорожной и строительной деятельности способом конкурсов и аукционов управлению закупок администрации МО город Краснодар.

1. **Риски неэффективного использования средств бюджета при осуществлении закупок по закону № 223-ФЗ**

*В бюджетных закупках, которые регулируются 44-м ФЗ, есть, по данным аудиторов СП, положительные подвижки — растет экономия и число поставщиков. Но госкомпании не спешат все делать по своему 223-му ФЗ. В половине случаев — всего лишь один поставщик.*

*Татьяна Голикова подсчитала украденное, "Московский комсомолец"*

Следует отметить, что 223-ФЗ – это «рамочный» закон — процедуры закупок, сроки и др. заказчик устанавливает самостоятельно в Положении о закупках. К сожалению, заказчики часто злоупотребляют возможностями, которые предоставляет им закон № 223-ФЗ.

Недостаточно подробно описан контроль за соблюдением требований Закона № 223-ФЗ, не распределены полномочия по контролю: согласно статье 6, контроль осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В законе 223-ФЗ отсутствует норма о проведении аудита закупок, об общественном контроле закупок, что создает предпосылки для незаконного, неэффективного и нерезультативного использования средств бюджетов.

Закон № 223-ФЗ требует доработки в части конкретизации обязанностей по контролю закупок и аудита закупок.

1. **Общественный контроль закупок**

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.

26.02.2016 в целях обмена информацией о нарушениях в сфере закупок заключено соглашение о сотрудничестве с Общественной палатой Краснодарского края, которая проводит общественный контроль в сфере закупок.

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