

АУДИТ В СФЕРЕ ЗАКУПОК: ВЫЯВЛЯЕМЫЕ РИСКИ И ПРОБЛЕМЫ



Балашева Людмила Ивановна родилась 3 августа 1956 года.

В 1978 году окончила экономический факультет Кубанского государственного университета, в 2001 году прошла профессиональную переподготовку в Межотраслевом региональном центре повышения квалификации и переподготовки кадров при Кубанском государственном университете по программе «юриспруденция».

1978–1999 гг. — экономист, старший контролер-ревизор КРУ МФ РФ, заведующая финансовым отделом Прикубанского РИК г. Краснодар.

1999–2010 гг. — заместитель директора департамента финансов администрации муниципального образования город Краснодар.

С 2010 года — Председатель Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар.

Член Президиума Союза МКСО, председатель Комиссии Союза МКСО по перспективному планированию деятельности и формированию муниципальных контрольно-счетных органов.

Имеет почетное звание «Заслуженный экономист Кубани».

E-mail: ksp@krd.ru



Томилко Юлия Викторовна родилась 11 февраля 1970 года.

В 1992 году окончила технологический факультет Московского технологического института легкой промышленности, в 1996 году — экономический факультет Кубанского государственного технологического университета.

1992–2003 гг. — работала на предприятиях легкой промышленности Краснодарского края.

2003–2014 гг. — начальник отдела планирования и анализа закупок управления закупок администрации муниципального образования город Краснодар.

С 2014 года — начальник отдела аудита закупок Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар.

Кандидат экономических наук.

E-mail: ksp@krd.ru

Статья посвящена практическим вопросам осуществления аудита в сфере закупок на примере муниципального образования город Краснодар. Проведен анализ рисков неэффективного и незаконного использования средств бюджета при проведении аудита в сфере закупок. Рассмотрены проблемы, возникающие в ходе аудита и предложены пути их решения.

Ключевые слова: *аудит в сфере закупок, контрактная система в сфере закупок, планирование закупок, профессионализм заказчика, эффективность и результативность расходов на закупки, принцип эффективности осуществления закупок, информационное обеспечение контрактной системы, общественный контроль в сфере закупок, анализ рисков неэффективного и незаконного использования средств бюджета.*

The article is devoted to the practical implementation of audit in procurement on the example of municipal formation city of Krasnodar. The problems arising in the course of audit and proposed solutions to them. The analysis of risks of inefficient and illegal use of budgetary funds at carrying out of audit in procurement.

Keywords: *audit procurement, contract system in the sphere of procurement, procurement planning, professionalism the customer, efficiency and effectiveness of procurement, the principle of efficient procurement, information support of the contract system, public control in the sphere of purchases, analysis of risks of inefficient and illegal use of budgetary funds.*

По мнению Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой, сейчас ключевой проблемой является эффективность расходов, потому что возможности их наращивать исчерпаны [1]. В условиях дефицита бюджет-

тов, растущей кредиторской задолженности по исполненным контрактам обеспечение эффективности и результативности расходов на закупки становится особенно актуальным. И важнейшую роль в решении этой задачи играет анализ рисков неэффективного и не-

законного использования средств бюджета при проведении аудита в сфере закупок.

В муниципальном образовании город Краснодар аудит в сфере закупок осуществляется с 2014 года. По мнению авторов статьи, аудит в сфере закупок целесообразно проводить как в форме специализированных мероприятий, так и включать его вопросы в контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. В частности, экспертно-аналитические мероприятия дают возможность охватить аудитом большую долю совокупного годового объема закупок, позволяют обобщить тенденции и закономерности процесса закупок и предотвратить возможные нарушения.

До утверждения собственного Стандарта Контрольно-счетной палатой муниципального образования город Краснодар (далее – КСП) использовались методические рекомендации, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, которые преимущественно рассматривают вопросы законности закупок. Вместе с тем законность закупок проверяется несколькими органами. Поэтому важно минимизировать дублирование функций КСО и органов контроля, наладить между ними взаимодействие и обмен информацией о выявленных нарушениях. Кроме того, при проведении аудита в сфере закупок необходимо определить эффективность и результативность расходов, что является исключительной компетенцией КСО.

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

Профессионализм заказчика

Именно от профессионализма зависит качество и своевременность закупок. В настоящее время наблюдается большое количество правовых коллизий в законодательстве о закупках и 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 КСП был проведен анализ обеспеченности квалифицированными кадрами контрактных служб и контрактных управляющих. Так, 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 года дополнительное профессиональное образование в сфере закупок получили уже 87% сотрудников названной категории. Однако тревожная ситуация с обеспеченностью кадрами сохраняется, так как, например, из учреждений образования уволилось 122 человека, прошедших повышение квалификации в сфере закупок. При этом затраты бюджета на их обучение составили 547 тыс. рублей. В итоге эти расходы оказались безрезультатными. В связи с этим, на наш взгляд, в целях снижения рисков неэффективного и незаконного использования средств муниципального бюджета необходимо осуществлять комплекс мероприятий не только по обучению сотрудников контрактных служб (контрактных управляющих), но и по их дальнейшему закреплению в штате организаций.

Риски нерезультативных расходов в результате незавершенного строительства

Правительство РФ делегировало авторам госпрограмм и министерствам полномочия сосредоточить средства на приоритетных направлениях. Однако, по оценке Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А.Голиковой, большинство таких приоритетов носит «местечковый характер», а не глобальный [2]. Говоря об этом, следует отметить, что КСП неоднократно выявляла системные недостатки в выборе стратегических приоритетов в инвестиционной деятельности и при планировании закупок, которые приводят к наращиванию объемов незавершенного строительства. Так, объем незавершенного строительства в МО город Краснодар по состоянию на 01.10.2015 г. составил 14442,5 млн. рублей (724 объекта). По данным главных распорядителей бюджетных средств, с 2011 года не продолжено строительство по

320 объектам стоимостью 2088,5 млн. рублей. Ежегодно из-за невозможности дальнейшего использования производится списание затрат на объекты незавершенного строительства. В частности, в 2016 году планируется списание 178 объектов с суммой капитальных вложений 297,9 млн. рублей.

По состоянию на 01.10.2015 г. оставались не введенными в эксплуатацию по причине недостаточного финансирования, либо несвоевременного оформления документации, объекты, завершенные строительством в количестве 86 единиц общей стоимостью 5204,2 млн. рублей. Объем финансирования, необходимый для их завершения, составляет 301,9 млн. рублей.

В связи с этим КСП неоднократно отмечала нарушения в ведении бюджетного учета объектов незавершенных строительством, а также в работе по вводу в эксплуатацию объектов высокой степени готовности. Отсутствие полноценного учета незавершенного строительства создает риски некачественного планирования бюджетных инвестиций и неэффективных расходов на закупки при формировании проекта бюджета.

Риски несовершенства 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 по социально значимым объектам лимитами бюджетных обязательств составила 3029,1 млн. рублей.

Кроме того, тревогу вызывает тот факт, что на спланированные мероприятия лимиты бюджетных обязательств на 2015 – 2017 годы не доведены. При этом действие контрактов не приостановлено, что повлечет необходимость оплаты выполненных работ. В случае просрочки исполнения обя-

зательств исполнители вправе потребовать уплаты неустоек, что создает риск дополнительных бюджетных расходов.

Учитывая, что МО город Краснодар несет субсидиарную ответственность по заключенным контрактам, КСП рекомендовала обеспечить контракты лимитами бюджетных обязательств, либо применить нормы статьи 161 (пункт 6) Бюджетного кодекса РФ в части согласования новых условий муниципальных контрактов [3]. Пока этот вопрос находится, если можно так сказать, в «подвисшем» состоянии. В то же время не обеспеченная лимитами бюджетных обязательств кредиторская задолженность по заключенным МКУ «Единая служба заказчика» контрактам в рамках программы «Краснодару – столичный облик» составила 253,9 млн. рублей.

Риски, выявляемые на этапе планирования закупок

В соответствии с Законом №44-ФЗ контрактная система охватывает этап планирования закупок. Именно качество планирования является условием законности, своевременности, эффективности и результативности расходов в этой сфере. В связи с этим следует отметить, что КСП было проведено обследование законности расходов на закупки в части соблюдения требований к планам-графикам размещения заказов, в ходе которого выявлено большое количество нарушений законодательства. 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.

Кроме того, нарушаются требования о включении в планы-графики информации о закупках у субъектов малого предпринимательства (далее – СМП), способом запроса котировок и у единственного поставщика. Почему-то не учитывается, что планы-графики – это рабочий документ, который позволяет осуществлять управление закупками и обеспечить выполнение требований Закона №44-ФЗ о закупках у СМП не менее 15% совокупного годового объема закупок, а также о закупках способом запроса котировок цен в размере

не более 10% совокупного годового объема [4].

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. При имеющемся уровне кредиторской задолженности это недопустимо.

Установлено также, что не все закупки, осуществляемые заказчиками, включаются в планы-графики размещения заказа (сумма таких закупок составила более 2,4 млрд. рублей).

КСП считает, что заказчиками не в полной мере обеспечены принципы открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок. Вступление в силу статьи 17 Закона №44-ФЗ «Планы закупок» даст больше возможностей для контроля соответствия закупок доведенным заказчиком лимитов бюджетных обязательств. Мы полагаем, что 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.

Риски при обосновании начальной (максимальной) цены контракта

Существенные риски неэффективного расходования средств бюджета выявлены на этапе формирования начальной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК), цены контракта с единственным поставщиком. В определенной степени это обусловлено формальной трактовкой заказчиками действующих редакций статьи 22 Закона №44-ФЗ и Приказа Минэкономразвития от 02.10.2013 г. №567 «Об утверждении методических рекомендаций по определению начальной (максимальной) цены контракта». В результате появляется возможность завышения в разы «стартовых» цен путем получения коммерческих предложений от «своих» и аффилированных с ними поставщиков. Ведь использование при расчете НМЦК объективной информации о ценах товаров, работ, услуг по контрактам,

выполненным без нарушений и взыскания неустоек, не является для заказчиков обязательным.

Опыт КСП свидетельствует, что завышение НМЦК, цен контрактов с единственным поставщиком и вызванное им неэффективное использование средств бюджета носит системный характер.

Риски нерезультативных расходов 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.

При этом выявлены нерезультативные расходы. Так, в 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 проектно-изыскательских работ — 389,8 млн. рублей.

Вместе с тем установлено, что 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 выполненные в 2014 году — 274,3 млн. рублей) не используются по следующим причинам:

- отсутствие лимитов на проведение государственной экспертизы;
- получение отрицательного заключения экспертизы;
- отсутствие лимитов на выполнение строительно-монтажных работ.

Характерно, что из-за отсутствия положительного заключения государственной экспертизы по проектно-изыскательским работам не осуществляются работы по обеспечению инженерными коммуника-

циями участков для многодетных семей, а это один из наиболее социально-значимых объектов.

Еще один пример выявленных рисков: проектно-сметная документация на строительство бассейна получила положительное заключение государственной экспертизы. Однако проект выполнен с таким количеством грубых ошибок, что подрядчик не может завершить строительно-монтажные работы. В результате риск нерезультативных расходов на закупку составляет около 250 млн. рублей.

Риски при реализации инвестиционных проектов

Существенные риски неэффективных и нерезультативных расходов на закупки выявлены КСП в ходе проверок по вопросам заключения и исполнения контрактов на осуществление капитального строительства в рамках инвестиционных проектов.

Так, КСП проведена внеплановая проверка 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» (далее – **Объект**). При этом выявлены существенные нарушения. Например, 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. Такие решения принимаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Однако соответствующее решение в рассматриваемом случае принято не было.

По результатам прохождения государственной экспертизы проектной документации (без смет и результатов инженерных изысканий) по Объекту получено положительное заключение. 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).

По результатам прохождения государственной экспертизы сметной документации по Объекту было получено положительное заключение от 10.10.2013 г. Однако по состоянию на 30.10.2015 г. отсутствовали правоустанавливающие документы на земельные участки, требующиеся для строительства Объекта. Кроме того, в период проведения электронного аукциона и заключения муниципального контракта отсутствовало разрешение на строительство Объекта.

В связи с этим мы полагаем, что в целях предотвращения незаконных и нерезультативных расходов перед проведением закупок на строительно-монтажные работы и капитальное строительство необходимо проверить наличие правоустанавливающих документов на земельные участки.

Роль централизации закупок в снижении рисков

Перспективным направлением снижения рисков неэффективного и незаконного использования средств бюджета является централизация закупок. Говоря об этом, следует отметить, что у большинства заказчиков на муниципальном уровне отсутствуют необходимое техническое оснащение и кадровый потенциал для осуществления функций по определению поставщика. Например, в результате экспертно-аналитического мероприятия КСП в ходе обследования законности, целесообразности, своевременности, эффективности, результативности расходов на закупки муниципального казенного учреждения «Единая служба заказчика» было выявлено значительное количество нарушений законодательства о закупках. В их числе:

- нарушение сроков внесения изменений в планы-графики на общую сумму 1528500,2 тыс. рублей, несоответствие планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы утвержденной форме;

- завышение НМЦК в размере 38906,16 тыс. рублей;

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

- нарушение требований части 6 статьи 63 Закона № 44-ФЗ о продлении 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;

- победителем конкурса признан участник, который предложил не лучшие условия исполнения контракта, в результате неэффективное использование средств бюджета составит 13771,5 тыс. рублей;

- ненаправление информации о приемке выполненной работы для включения в реестр контрактов, неразмещение в единой информационной системе отчета об исполнении муниципальных контрактов на общую сумму 442245,18 тыс. рублей.

В результате КСП сделан вывод, что МКУ «Единая служба заказчика» не в полной мере соблюдает 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, КСП рекомендовано передать полномочия по определению поставщика в сфере дорожной и строительной деятельности способом конкурсов и аукционов управлению закупками администрации МО город Краснодар.

Риски неэффективного использования средств бюджета при осуществлении закупок по Федеральному закону № 223-ФЗ

Следует отметить, что Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ) – это «рамочный» закон. Процедуры закупок, сроки и т.д. заказчик устанавливает самостоятельно в Положении о закупках. И заказчики часто злоупотребляют возможностями, которые предоставляет им этот правовой акт [5], так как полномочия по контролю в Законе № 223-ФЗ не распределены, а контроль осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации [6].

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. По нашему мнению, названный закон требует доработки в части конкретизации обязанностей по контролю закупок и аудита закупок. Например, хорошим подспорьем может стать общественный контроль закупок, который во многом будет способствовать качественной реализации контрактов. Именно для этого КСП в феврале 2016 года заключено соглашение о сотрудничестве с Общественной палатой Краснодарского края, которая проводит общественный контроль в сфере закупок.

Литература:

1. Голикова Т.А. 2015 год был упущен. «Ведомости» №4007, 03.02.2016 г. <http://www.vedomosti.ru/economics/characters/2016/02/03/626586-2015-god-bil-upuschen>.
2. Зыкова Т. Счет пошел. «Российская газета» №6855 (284) от 15.12.2015 г. <http://rg.ru/2015/12/16/golikova.html>.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (ред. от 15.02.2016).
4. Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
5. Смирнов К. Татьяна Голикова подсчитала украденное. «Московский комсомолец» №26990 от 16.12.2015 г.
6. Федеральный закон от 18.07.2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».