

Людмила БАЛАШЕВА,
председатель Контрольно-счетной палаты Краснодара

Юлия ТОМИЛКО,
начальник отдела аудита закупок

Взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление аудита и контроля в сфере закупок

как метод повышения эффективности закупок

Последние годы были сложными для бюджетной системы страны, в том числе для муниципальных бюджетов. При этом, по словам председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой, «деньги в стране есть, нет эффективных институтов управления этими деньгами» [1]. Таким образом, особенно важными сейчас становятся 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 процентов от всех расходов бюджета.

Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) определены основные принципы контрактной системы, в том числе открытость, прозрачность информации, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок [2]. В целях реализации этих принципов за контрольно-счетными органами всех уровней закреплены полномочия по осуществлению аудита в сфере закупок (статья 98 Федерального 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 Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает 6 (!) различных видов такого контроля:

1. Контроль в сфере закупок, осуществляемый органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление контроля путем



В статье рассмотрены вопросы взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление аудита и контроля в сфере закупок. Предложены пути повышения эффективности аудита закупок и использования средств бюджета. Описан опыт Контрольно-счетной палаты города Краснодара.



проведения проверок заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок, уполномоченных органов при осуществлении закупок (часть 3 статьи 99 Федерального 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 Федерального закона № 44-ФЗ) по следующим направлениям:

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

- 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 Федерального закона № 44-ФЗ) в отношении:

ОПЫТ

- 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 (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 Федерального закона № 44-ФЗ) за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в отношении подведомственных заказчиков.

5. Контроль, осуществляемый заказчиками (статья 101 Федерального 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 Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (статья 102 Федерального закона № 44-ФЗ) вправе осуществлять граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, при этом органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.



В муниципальном образовании 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 муниципального образования город Краснодар в 2014 году создан отдел аудита закупок. Нормативно-правовыми актами администрации Краснодара определены органы, уполномоченные на осуществление

функций в сфере закупок товаров, работ, услуг, в том числе:

- департамент экономического развития, инвестиций и внешних связей администрации города Краснодара (далее – департамент экономического развития) – контроль согласно части 3 статьи 99;
- департамент финансов администрации города Краснодара (далее – департамент финансов) – контроль согласно частям 5, 8 статьи 99 Федерального 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, или МИС).

Однако, несмотря на достаточную подробную детализацию Федеральным 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 города Краснодара регулярно обобщаются, анализируются и обсуждаются на совещаниях с участием органов, уполномоченных на контроль в сфере закупок, результаты различных видов контроля. По результатам проведенного в течение 2014–2016 годов аудита в сфере закупок можно сделать ряд следующих выводов.

Департаментом экономического развития в течение 2014–2016 годов выявлялись преимущественно следующие виды нарушений:

- нарушение сроков размещения в единой информационной системе информации и документов, размещение которых предусмотре-

но 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, меньшем, чем предусмотрен 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 города Краснодара 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 части 3 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ целесообразно сделать акцент на выявлении нарушений, влекущих неэффективное использование средств бюджета.

Учитывая значительное и не снижающееся в течение 2014–2016 годов 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 части 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ департаментом финансов было осложнено неоднократным переносом сроков полного вступления в силу данной нормы Закона, а также статей 18 и 19 Федерального закона № 44-ФЗ.

Также негативный опыт был получен финансовыми органами в начале 2017 года, когда при интеграции бюджетного и закупочного процессов, внедрении муниципальной информационной системы в сфере закупок (МИС) возникли технические и организационные проблемы, которые привели к срыву сроков проведения заказчиками закупочных процедур.

Контрольно-счетной палатой города Краснодара 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 лимитных бюджетных обязательств). 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. Однако действующие редакции статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ и Приказа Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по определению начальной (максимальной) цены контракта» не препятствуют заказчиком 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 начальной (максимальной) цены контракта в городе Краснодаре осуществляется согласно части 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ. 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 ответственности пока нормативно не определены. Сегодня в городе пред-

варительный контроль обоснования начальной (максимальной) цены контракта осуществляется в отношении чуть более 3 процентов 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 начальной (максимальной) цены контракта, в том числе факты закупок заказчиками товаров, работ, услуг у единственного поставщика по ценам, существенно более высоким, чем сформированные путем конкурентных процедур в том же периоде, ведь Федеральный 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 июля 2005 г. № 94-ФЗ провизорно с 55 до 39 процентов.

Следует отметить, что отсутствует правовое регулирование снижения цен заключенных контрактов, а также взыскания неэффективно потраченных в результате завышения начальной (максимальной) цены контракта средств. Более того, попытки снижения цен по заключенным контрактам в результате проверок Контрольно-счетной палаты 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 Краснодаре в 2014–2015 годах шестью структурными подразделениями администрации из двенадцати ведомственный контроль фактически не осуществлялся, а в ряде случаев осуществлялся формально, поскольку Контрольно-счетной палатой в дальнейшем устанавливались нарушения. 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, уполномо-

ченных 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 города 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 автономными учреждениями, часто злоупотребляющими возможностями, предоставляемыми Федеральным законом № 223-ФЗ (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 стали невозможны ввод денег через подведомственные ГУПы, МУПы и проведение закупок по Федеральному закону № 223-ФЗ в обход Закона о контрактной системе [3].

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

Министр финансов Российской Федерации 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 ис-

пользовать возможности риск-ориентированного планирования проверок, в приоритете должны быть мероприятия предварительного контроля, а также проверки крупных закупок.

Для реализации этих задач Контрольно-счетной палатой муниципального образования город Краснодар в течение трех лет проводятся экспертно-аналитические мероприятия по аудиту в сфере закупок: обследование результатов закупок, достижения целей осуществления закупок в городе Краснодаре 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 города и в городскую Думу.

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, существенно увеличить эффективность аудита в сфере закупок и использования средств бюджета при закупке товаров, работ, услуг.

Примечания

1. Голикова Т.А. Выступление на Петербургском международном экономическом форуме. – Июнь 2016 года. – Электронный документ. – URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/27127

2. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

3. Изутова О.В. Застой в корпоративных закупках // Бюджет. – № 4 (172) 2017. – С. 13.

4. Мартыненко С.В. Казначейство: централизация сервисов и функций // Бюджет. – № 4 (172) 2017. – С. 40.

Ольга САМАРСКАЯ, председатель Контрольно-счетной палаты Новоаннинского муниципального района Волгоградской области

Основные аспекты деятельности малочисленных муниципальных контрольно-счетных органов

На примере Контрольно-счетной палаты Новоаннинского муниципального района Волгоградской области



Начало работы Контрольно-счетной палаты Новоаннинского муниципального района Волгоградской области (далее также – Палата Новоаннинского муниципального района, Палата), входящей в структуру органов местного самоуправления, пришлось на 1 января 2006 года – дату вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ. Уже в ноябре того же года Палата Новоаннинского муниципального района была наделена правами юридического лица.

Особую роль в формировании, становлении и дальнейшей организации деятельности Контрольно-счетной палаты Новоаннинского муниципального района сыграло ее членство в Союзе муниципальных контрольно-счетных органов (далее также – Союз МКСО), представительство которого по Южному федеральному округу бесспорно возглавляет председатель Контрольно-счетной палаты **Волгограда** Владимир Иванович Гордин. С первых дней функциониро-

вания Палаты Новоаннинского муниципального района нам была оказана всесторонняя помощь сотрудниками Контрольно-счетной палаты Волгограда: правовая, методологическая, информационная и практическая.

В тот же год, после участия в X Конференции Союза муниципальных контрольно-счетных органов в городе **Череповце Вологодской области**, был задан вектор первоочередных задач деятельности Палаты Новоаннинского муниципального района. Членство в Союзе МКСО позволило ознакомиться с передовым опытом работы коллег, совершенствовать внешний муниципальный финансовый контроль, изучить прогрессивные методы контрольной и экспертно-аналитической деятельности. Задаваемые руководством Союза МКСО приоритеты и актуальные направления деятельности позволяют строить работу на местах максимально рационально и эффективно.

За период с 2006 года полномочия, исполняемые Палатой Новоаннинского муниципального района, расширились с 7 до 16 пунктов, чему способствовал принятый в феврале 2011 года Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ). Произошел качественный *переход* от проведения ревизий исполнения смет доходов и расходов получателей бюджетных средств к проведению контрольных мероприятий по обеспечению законности, целесообразности, результативности использования средств районного бюджета в целях определения эффективного и обоснованного их расходования.

Сегодня Палата Новоаннинского муниципального района *концентрирует имеющиеся ресурсы на выявлении системных проблем с акцентом на упреждении финансовых наруше-*