

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ГОРОДА БРЯНСКА

РЕФЕРАТ НА ТЕМУ

**«Актуальные вопросы и пути совершенствования
контроля за соблюдением законодательства при
осуществлении закупок товаров, работ, услуг для
обеспечения государственных и муниципальных
нужд»**

Выполнил:

главный инспектор
Контрольно-счетной палаты
города Брянска
А.Ю. Рогачева

2016 год

Содержание

Введение.....	3
1.Актуальные вопросы и пути совершенствования контроля за соблюдением законодательства при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.	
1.1.Практика проведения аудита в сфере закупок Контрольно-счетной палатой города Брянска	4
Заключение.....	11
Список используемой литературы.....	13

ВВЕДЕНИЕ

Процедура закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является неотъемлемой частью процесса расходования бюджетных средств. К тому же сфера закупок товаров, работ, услуг характеризуется наиболее высокой вероятностью совершения различных нарушений, в том числе достаточно высоким уровнем коррупционных рисков. Поэтому обеспечение эффективного функционирования системы контроля в сфере государственных и муниципальных закупок на сегодняшний день является одной из важнейших задач.

За прошедшие годы в России принят целый комплекс нормативных правовых актов в целях развития системы государственного и муниципального финансового контроля, необходимой для повышения качества управления общественными финансами. Среди таких актов - Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях и другие. Законом установлена целая система контроля, состоящая из мониторинга закупок, аудита закупок и, непосредственно, самого контроля.

Особую роль в решении данных задач призваны сыграть контрольно-счетные органы, уполномоченные в соответствии со ст. 98 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» осуществлять аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

1. Актуальные вопросы и пути совершенствования контроля за соблюдением законодательства при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

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 города Брянска с 2014 года. При выполнении аудита в сфере закупок нами (до утверждения собственного Стандарта) использовались методические рекомендации, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 21.03.2014 № 15К, и методические рекомендации по определению начальной максимальной цены контракта (Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), которые носят рекомендательный характер.

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.

Стандарты и методические рекомендации, разрабатываемые контрольно-счетными органами субъектов и муниципальных образований, чаще всего повторяют рекомендации Счетной палаты Российской Федерации с небольшими изменениями.

Фактически единой методологической базы, которая была бы основой аудита в контрактной сфере, нет.

В этой связи, с целью единообразия и понимания вопроса по существу имеет смысл обратиться в Счетную палату Российской Федерации с предложением о разработке единой методологической базы по проведению аудита в сфере закупок, обязательной к применению всеми контрольно-счетными органами.

Законность закупок на муниципальном уровне проверяется несколькими органами, уполномоченными на контроль в сфере закупок – Федеральной антимонопольной службой, контрольными органами 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.

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 Контрольно-счетной палатой города Брянска в 2015 и 2016

годах проводился анализ обеспеченности квалифицированными кадрами контрактных служб и контрактных управляющих.

Проведенные контрольные мероприятия показали, что в настоящее время имеется ряд проблем и нарушений, связанных с функционированием контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд.

Во многом допущенные нарушения связаны с недостаточным уровнем квалификации ответственных исполнителей.

Так, у отдельных заказчиков в нарушение требований статьи 38 Федерального закона № 44-ФЗ не все члены контрактных служб имели высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок, регламенты и положения о контрактных службах составлялись формально и зачастую не отражали специфику деятельности того или иного заказчика (Советская районная администрация, МБУ «Дорожное управление Советского района» г.Брянска).

По результатам мероприятия были сделаны соответствующие рекомендации.

В 2015 году Контрольно-счетной палатой города Брянска проведен также аудит закупок товаров, работ, услуг для организации питания в детских дошкольных образовательных учреждениях города Брянска, в результате которого установлены нарушения и недостатки на общую сумму 6392,0 тыс. рублей. В частности, мониторинг цен на рынке продуктов питания, а также сравнение закупочных цен на одноименные продукты питания детскими дошкольными учреждения в разных районах города Брянска показал, что дополнительные расходы в 2014 году на закупку продуктов питания (яйцо куриное, мясо птицы, сахар, масло сливочное, творог, рыба минтай) за счет разницы в ценах поставщиков составили 6391,5 тыс. рублей (бюджетных средств 2385,2 тыс. рублей, родительской платы - 4 006,3 тыс. рублей).

Также отмечено, что закупки продуктов питания для учреждений одного из районов города осуществлены исключительно у единственного поставщика без применения конкурентных способов определения поставщиков, что не в полной мере отвечает целям, определенным в статье 1 закона в части планирования закупок и определения поставщиков – повышение эффективности и результативности осуществления закупок.

Хорошим подспорьем в ходе выполнения аудита в сфере закупок должен стать *общественный контроль* закупок. Количества сотрудников контрольно-счетных органов 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 в России и в муниципальном образовании город Брянск общественный контроль закупок проводится пока не в полном объеме.

Вопросы аудита закупок в 2015 году включались в программу проведения 12 контрольных мероприятий, за 9 месяцев 2016 года проведено 9 контрольных и 1 экспертно-аналитическое мероприятие, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок.

Всего в рамках аудита закупок в 2015 году установлено 192 нарушения при осуществлении муниципальных закупок. Общая сумма нарушений составила 101576,4 тыс. рублей. По результатам аудита, Брянским УФАС России на должностных лиц наложено 8 административных штрафов на общую сумму 204,1 тыс. рублей, объявлено 6 устных замечаний. За 9 месяцев 2016 года выявлено 57 нарушений законодательства о контрактной системе на сумму 57009,3 тыс. рублей, допущенных муниципальными

заказчиками (Комитет по физической культуре и спорту Брянской городской администрации, МБОУДОД ДЮСШ «Партизан», МБОУДОД ДЮСШ «Десна», Управление по строительству и развитию территории города Брянска, МБУ «Хозяйственное управление Брянской городской администрации, МАУК «Кинотеатр «Победа», детские дошкольные образовательные учреждения Бежицкого, Советского и Фокинского районов города Брянска). По 25 делам УФАС России по Брянской области должностные лица привлечены к административной ответственности в виде штрафов на общую сумму 710,0 тыс. рублей (проверка соблюдения требований законодательства при подготовке, разработке и утверждении документов территориального планирования города Брянска - 630,0 тыс. рублей; проверка законности и результативности использования бюджетных средств МКУ «Управление капитального строительства» г.Брянска за 2015 год - 80,0 тыс. рублей).

По информации проверенных учреждений, а также Брянской городской администрации, все замечания и рекомендации Контрольно-счетной палаты будут учтены в дальнейшей работе. В частности, управлением образования Брянской городской администрации закупка продуктов питания для детских дошкольных учреждений осуществляется централизованно с целью наибольшего экономического эффекта и контроля за качеством закупаемых продуктов.

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. 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.

2. 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 единой информационной системы в сфере закупок. При этом доля таких закупок в учреждениях социальной сферы составляет до 40 % от общей суммы расходов на закупки.

На современном этапе чрезвычайную актуальность реформирования системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и общественных нужд осознают все заинтересованные стороны – государство, бизнес, общество.

Если Федеральный закон № 94-ФЗ регулировал только размещение заказа, то вопросы контрактной системы охватывают взаимосвязанные этапы прогнозирования, планирования и осуществления закупок (включая исполнение контрактов), а также проведения мониторинга, надзора, контроля и аудита за соблюдением требований Федерального закона о контрактной системе № 44-ФЗ.

Согласно смыслу статей 13 и 98 Закона № 44-ФЗ контрольно-счётные органы субъектов Российской Федерации и контрольно-счётные органы муниципальных образований осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижение целей осуществления закупок предусмотренных государственными, муниципальными программами и выполнения функций государственных и муниципальных органов.

Статья 98 Закона № 44-ФЗ определяет, что для достижения целей, указанных в статье 13 данного закона, органы аудита в сфере закупок осуществляют: экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Фактически указанной нормой контрольно-счётные органы наделены полномочиями по проведению комплексной правовой экспертизы процедуры заключения и исполнения контрактов. *То есть, по сути, осуществляют*

анализ процедур размещения заказов, как на предмет формально-юридических нарушений (законности), так и на предмет соблюдения ряда экономических показателей (целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности, результативности).

Таким образом, аудит закупок включает в себя 5 составляющих: аудит законности, аудит целесообразности, аудит обоснованности, аудит своевременности, аудит результативности и эффективности.

Однако, в Законе № 44 -ФЗ отсутствуют отсылочные нормы к Бюджетному кодексу РФ, Закону № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности Контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», не определен подробный порядок осуществления аудита, на сегодняшний день отсутствует единая система методологии для проведения аудита, что является следствием различных подходов в понимании и проведении аудита закупок.

В настоящее время существует также ряд проблем правового и методологического характера, которые тормозят процесс организации и осуществления аудита в сфере закупок, а именно:

Федеральным законом № 44-ФЗ не раскрыто понятие «аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг» и соответственно не определено его место в системе внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. Не совсем ясно – является аудит в сфере закупок специфической отраслью контроля, предусмотренной положениями Федерального закона № 44-ФЗ, либо неотъемлемой частью системы финансового контроля;

неопределенность, существующая в настоящее время в ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ, относительно органа местного самоуправления муниципального района (городского округа), уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок на местном уровне;

отсутствует согласованность положений Федерального закона № 44-ФЗ, Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона № 6-ФЗ относительно правомочности осуществления МКСО аудита в сфере закупок;

статьей 98 Федерального закона № 44-ФЗ не предусмотрен порядок осуществления аудита в сфере закупок или хотя бы отсылочная норма, определяющая орган (органы), которые такой порядок устанавливают, а также не определены форма и регулярность размещения в единой информационной сети обобщенной информации о результатах деятельности, осуществляемой в рамках аудита в сфере закупок;

не разграничена компетенция контрольно-счетных органов и исполнительных органов власти, осуществляющих контроль в сфере закупок, в части оценки законности расходов на закупки, последствием чего может стать дублирование указанными органами одних и тех же полномочий.

Решение данных проблем позволит ускорить процесс внедрения на муниципальном уровне аудита в сфере закупок, обеспечив контроль значительной части расходов местных бюджетов, а значит, создаст предпосылки для повышения эффективности и результативности расходов на закупки, улучшения качества управления общественными финансами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного Контрольно-счетной палатой города Брянска аудита в сфере закупок можно сформулировать рекомендации, которые необходимо применить муниципальным заказчикам к системе организации закупок.

В первую очередь, в целях соблюдения принципа профессионализма заказчика, установленного статьей 9 Федерального закона № 44-ФЗ, имеется острая необходимость в обеспечении надлежащего уровня квалификации лиц, ответственных за планирование и осуществление закупок. Ведь ведение закупочной деятельности в сфере государственного и муниципального заказа

требует не только досконального знания и соблюдения законодательства, но и умения работать со специфическим программным обеспечением и информационными системами. Отсутствие у исполнителей соответствующих знаний и навыков ведет к нарушению действующего законодательства, и, как следствие, осуществлению нерезультативных или неэффективных закупок.

Во-вторых, следует обеспечить надлежащий уровень планирования закупок, а также подготовки проектов муниципальных контрактов, обоснования их начальной цены и подготовки технической документации. Особенно это касается составления проектно-сметной документации на строительство, реконструкцию и ремонт объектов капитального строительства. Несмотря на то, что на 2016 год статьей 95 Федерального закона 44-ФЗ на законодательном уровне закреплена возможность для сторон муниципального контракта изменения условий муниципального контракта, такое закрепление, на наш взгляд, не должно являться руководством к действию для заказчиков и исполнителей.

В-третьих, ответственным исполнителям необходимо четко контролировать исполнение поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий муниципальных контрактов, незамедлительно принимать меры по применению штрафных санкций к поставщикам, допустившим неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств. В современных условиях лишь такой подход позволит достичь не только качественного, но и своевременного достижения целей осуществления закупок для муниципальных нужд.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: сайт КонсультантПлюс.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. [Электронный ресурс]: сайт КонсультантПлюс.
3. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ [Электронный ресурс]: сайт КонсультантПлюс.
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс]: сайт КонсультантПлюс.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс]: сайт КонсультантПлюс.
6. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ [Электронный ресурс]: сайт КонсультантПлюс.
7. Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961)) [Электронный ресурс]: сайт Счетной палаты Российской Федерации.
8. Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 12 мая 2012 года [Электронный ресурс]: сайт Счетной палаты Российской Федерации.
9. Стандарт внешнего муниципального финансового контроля СФК 56 «Проведение аудита в сфере закупок», утвержденный приказом председателя Контрольно-счетной палаты города Брянска от 29.12.2014 № 180.