

## **"Опыт организации работы по аудиту в сфере закупок"**

Уважаемые коллеги!

Последние изменения бюджетного законодательства, реформа системы государственных и муниципальных закупок ставят перед нами задачи по организации контроля не только и не столько за технологией бюджетных расходов, сколько за решением конкретных функциональных задач муниципальными управленческими структурами, организации четкой системы оценки эффективности бюджетных расходов.

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.

Закон о контрактной системе существенно расширил систему контролирующих органов в сфере государственных и муниципальных закупок, включив в нее органы, осуществляющие кассовое обслуживание, и органы внутреннего финансового контроля.

Поскольку аудит в сфере муниципальных закупок отнесен к полномочиям контрольно-счетных органов муниципальных образований, то есть к нашим с вами, нелишним будет вспомнить, что осуществление закупок для обеспечения муниципальных нужд преследует две основные цели:

- 1) обеспечение реализации мероприятий, предусмотренных муниципальными программами;
- 2) выполнение функций и полномочий муниципальных органов, за исключением выполняемых для реализации муниципальных программ.

Согласно закону выполнение поставленных задач в сфере аудита возможно путем осуществления экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности в отношении как планируемых к заключению и заключенных, так и

исполненных контрактов, то есть аудитом охватываются все этапы осуществления закупки.

Проверке, анализу и оценке подлежит информация о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки.

На прошлой неделе в г.Перми в рамках ежегодной Конференции муниципальных контрольно-счетных органов состоялась работа круглого стола на тему аудита закупок. Модератором выступала Председатель Контрольно-счетной палаты города Владивостока. Ею, в частности, был проведен анализ организации работы по аудиту в сфере закупок 50-ти муниципальных контрольно-счетных органов, входящих в Союз МКСО.

Хочу озвучить следующие моменты, которые для всех нас могут представлять профессиональный интерес. А именно:

- 1) Анализ показал, что подавляющее большинство контрольно-счетных органов не планирует в 2014 году никаких действий ни по методологическому обеспечению, ни по проведению мероприятий в сфере аудита.
- 2) Частью контрольно-счетных органов ведется работа по подготовке соответствующих стандартов. На сегодняшний день пятью из предоставивших информацию контрольно-счетных органов разработаны и утверждены стандарты - это палаты городов Иркутск, Кемерово, Железногорск (Курская область), Салехард (Ямало-Ненецкий АО), а также КСП Ютазинского муниципального района Республики Татарстан (на основе стандарта КСП г.Салехард).
- 3) Контрольно-счетной палатой Московской области разрабатывается методика сбора информации для осуществления аудита в сфере закупок.
- 4) Контрольно-счетной палатой города Салехарда уже проведено контрольное мероприятие на тему "Мониторинг деятельности администрации города Салехарда в сфере закупок", в ходе которого проведен анализ нормативно-правового регулирования деятельности

городской администрации по реализации Федерального закона № 44-ФЗ, а также реализации принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов и выполнения требований Бюджетного кодекса РФ<sup>1</sup> в части заключения муниципальных контрактов на основании планов-графиков закупок, то есть были рассмотрены вопросы законности закупок.

- 5) Контрольно-счетной палатой муниципального образования город Краснодар было проведено обследование деятельности заказчиков на предмет соблюдения требований, предъявляемых к контрактным службам и контрактным управляющим. А также проверка деятельности главных распорядителей бюджетных средств в части формирования, ведения и утверждения планов-графиков, размещенных на официальном сайте.
- 6) В ходе анализа функциональной, ведомственной, видовой структуры закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в г. Иркутске, осуществленных в 2013 году и планируемых к исполнению в 2014 году, также были проанализированы План-графики размещения заказов на 2014 год четырнадцати главных распорядителей бюджетных средств города Иркутска.

*На какие наиболее часто встречающиеся недочеты и нарушения в части формирования, ведения и утверждения планов-графиков уже сегодня стоит обратить внимание главных распорядителей бюджетных средств:*

- несвоевременное размещение планов-графиков на официальном сайте;*
- несоответствие формы Плана-графика утвержденной;*
- отсутствует итоговая информация о совокупных годовых объемах закупок, в том числе осуществляемых путем проведения запроса котировок, у единственного поставщика, у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих*

---

<sup>1</sup> часть 2 статьи 72

*организаций;*

*- заполняются не все графы плана-графика, либо некачественно заполняются, неверно указываются суммы, единицы измерения, пункты, части, статьи Закона № 44-ФЗ, указываются нормы закона, утратившие силу с 01.01.2014, имеются иные нарушения.*

- 7) Тем не менее, большинство контрольно-счетных органов, предусмотревших проведение в 2014 году мероприятий по аудиту в сфере закупок, планирует их в виде отдельного вопроса контрольных мероприятий, осуществляемых в рамках контроля за использованием средств местного бюджета. В то же время планируются и отдельные как контрольные, так и экспертно-аналитические мероприятия по аудиту в сфере закупок (палаты городов Железногорска, Подольска, Иркутска, Красноярска, Владивостока, Томска и КСП Таймырского Долгано-Ненецкого МР). Такое положение дел обусловлено двумя факторами: во-первых, это то, что закупки с применением Закона № 44-ФЗ осуществляются с 1 января 2014 года, а проверяемым периодом большинства контрольных мероприятий запланирован 2013 год, во-вторых, отсутствие методической базы.

В решении второго вопроса важную роль играют методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, утвержденные 21 марта 2014 года Коллегией Счетной палаты Российской Федерации. В них определено содержание аудита в сфере закупок, источники информации для его проведения, этапы проведения аудита и порядок размещения информации о его результатах в единой информационной системе.

Я не буду подробно останавливаться на содержании методических рекомендаций. Скажу только, что это достаточно объемный документ. Палата города Иркутска брала его за основу при подготовке стандарта и планируем также использовать его при разработке методических рекомендаций в сфере аудита закупок.

Что необходимо здесь отметить исходя из опыта нашей работы. Коллегией палаты города Иркутска решено было принять методический документ в качестве

стандарта внешнего финансового контроля, с возможным внесением в него изменений, а также изменением его статуса, до момента приведения Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в соответствие с 44-ФЗ. Почему? Потому что аудит в сфере закупок строго говоря не является полномочием по внешнему муниципальному финансовому контролю, это иное полномочие, закрепленное федеральным законодательством. Соответственно, положения 6-ФЗ о разработке соответствующего стандарта к аудиту закупок не применяются. Однако мы для себя приняли решение принять такой документ в качестве стандарта, обязательного для исполнения должностными лицами палаты при осуществлении аудита в сфере закупок.

Очень спорным оказался вопрос сферы полномочий различных органов контроля, мониторинга и аудита в сфере закупок. Он тоже активно обсуждался на круглом столе в Перми. Так в некоторых муниципальных образованиях полномочия по осуществлению **контроля в сфере закупок**, предусмотренные ст. 99 Федерального закона решениями представительных органов возложены на контрольно-счетные органы муниципальных образований (в Иркутской области это КСП г.Зима, КСП г.Усолье-Сибирское, из наших соседей – это, например, г.Омск, известны такие случаи в Приморском крае, Челябинской области. На сегодня Союзом МКСО планируется сбор данных по всем членам Союза для оценки масштаба имеющейся проблемы).

При этом достаточно противоречивая точка зрения по данному вопросу сложилась у органов прокуратуры. Так, прокуратура Челябинской области в письме по вопросу определения компетенции органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок в соответствии с п. 1 и п.3 части 1 ст.99 Федерального закона разъясняет, что законодательством не исключается возможность наделения полномочиями на осуществление контроля в сфере закупок контрольно-счетные органы муниципальных образований, которые являются органами местного самоуправления и обладают определенной степенью

независимости от местных администраций. При этом, как отмечено в разъяснении, функции по аудиту закупок, которые данные органы могут осуществлять в соответствии со ст.98 данного Федерального закона, не противоречат функциям по контролю за закупками. Правда необходимо отметить, что прокуратура также учла тот факт, что в период действия Федерального закона № 94-ФЗ в большинстве муниципальных образований Челябинской области функции контроля в сфере размещения заказов уже были возложены на контрольно-счетные органы. Для реализации контрольных полномочий им были специально выделены штатные единицы сотрудников. (<http://www.chelproc.ru/munit/?id=488> О компетенции органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок.)

Иного мнения придерживается Прокуратура Новосибирской области, которая обозначила свою позицию по данному вопросу 6 марта 2014 года в рамках очередного заседания Совета органов государственного и муниципального финансового контроля Новосибирской области о том, что полномочия по контролю в сфере закупок для муниципальных нужд не должны возлагаться на контрольно-счетные органы. Органы прокуратуры будут опротестовывать такие решения.

*В журнале «Вестник АКСОР» № 1/2014 (29) в рубрике «Правовая консультация» опубликован ответ, подготовленный совместно редакцией журнала и экспертами Комиссии АКСОР. Согласно данному ответу совмещение функций КСО по внешнему финансовому контролю, аудиту закупок и контролю в сфере закупок противоречит принципу единства контрактной системы, определенному в ст.11 44-ФЗ, который предусматривает не только последовательную и эффективную регламентацию всех этапов осуществления государственных и муниципальных закупок, но и закрепление на федеральном и региональном уровнях соответствующих полномочий.*

*Исходя из принципа единства контрактной системы, структуры Федерального закона, которая определяет нормативное регулирование вопросов аудита и контроля в сфере закупок в отдельных главах, и четкого, по мнению экспертов Комиссии АКСОР, определения органов, осуществляющих эти виды*

*деятельности, закономерен вывод о том, что сделано это с целью недопущения объединения разных не только по содержанию, но и по целям, полномочий органов местного самоуправления. В связи с этим, функциями по осуществлению контроля в сфере закупок на муниципальном уровне должен быть наделен исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления; к полномочиям же КСО отнесен только аудит в сфере закупок.*

Говоря о полномочиях контрольно-счетных органов в сфере закупок, нельзя обойти вопрос о закупках, осуществляемых бюджетными и автономными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями.

Если указанные виды заказчиков осуществляют закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ, то они не подлежат аудиту. Но такая возможность у бюджетных учреждений имеется только в случае наличия положения о закупке, принятого органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя данного учреждения, и размещенного в единой информационной системе (на сайте госзакупок) до 1 апреля 2014 года. Если бюджетное учреждение не успело этого сделать либо Положение утверждено руководителем самого учреждения, то все закупки осуществляются в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ.

Автономные учреждения и муниципальные унитарные предприятия руководствуются Законом № 44-ФЗ только в части средств, полученных на осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, и на них распространяются все положения Федерального закона, регулирующие мониторинг закупок, аудит в сфере закупок и контроль в сфере закупок.

В отношении автономных учреждений данная норма закона вступила в силу с 1 января 2014 года, в отношении унитарных предприятий вступит с 1 января 2017 года, то есть работы у нас с вами еще прибавится.

Какие еще проблемы на сегодня пока остаются нерешенными? Председатель Контрольно-счетной палаты города Краснодара на круглом столе в Перми обратила внимание всех присутствующих на следующие моменты:

1) К сожалению, по состоянию на май 2014 года не утвержден ряд подзаконных нормативных актов, необходимых для проведения аудита в сфере закупок.

*(- Постановление Правительства РФ «Об установлении порядка и сроков ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» (планируется утвердить в июле 2014 года);*

*- Постановление Правительства РФ «Об утверждении общих требований к определению нормативов затрат на обеспечение функций и полномочий органов государственной власти, муниципальных органов по отдельным видам расходов ...» (планировалось утвердить в ноябре 2013, затем в марте 2014);*

*- Постановление Правительства РФ «Об установлении порядка мониторинга закупок, об определении требований к содержанию и порядку подготовки сводного аналитического отчета по результатам мониторинга закупок» (планируется утвердить лишь в сентябре 2015 года);*

*- Постановление Правительства РФ «Об установлении порядка обоснования закупок и формы такого обоснования» (планируется утвердить в ноябре 2014 года).*

2) Не установлена методика определения избыточных потребительских свойств товаров, работ, услуг или их отнесение к предметам роскоши, что приведет к сложностям в процессе аудита в сфере закупок.

3) В соответствии с частью 5 статьи 18 Закона 44-ФЗ по результатам аудита в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной. Однако в настоящее время критерии и методология определения необоснованности закупки отсутствуют.

4) Существует ряд закупок товаров, работ, услуг, потребителями которых являются не органы местного самоуправления и бюджетные учреждения, а непосредственно граждане (дети) – организация питания в школах, перевозка детей и т.д. В настоящий момент при исполнении контрактов мнение этой категории граждан о качестве предоставляемых товаров, работ, услуг не учитывается, механизм определения эффективности этих расходов не разработан.



В целом при условии преодоления выше обозначенных проблем аудит в сфере закупок должен стать действенным механизмом повышения эффективности использования средств бюджетов, а также повышения качества закупок для государственных и муниципальных нужд.

Задачей всех контрольно-счетных органов на 2014 год является как минимум проведение подготовительной работы по внедрению аудита в сфере закупок, разработка соответствующей методической базы, включение соответствующих мероприятий в годовые планы деятельности. И, конечно, немаловажную роль в таких сложных процессах играет степень взаимодействия всех органов местного самоуправления как внутри муниципального образования, так и на межмуниципальном уровне.

Благодарю за внимание!